

Russische Direktinvestitionen in Eurasien: Machtpolitik mit anderen Mitteln?

Libman, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Libman, A. (2015). *Russische Direktinvestitionen in Eurasien: Machtpolitik mit anderen Mitteln?* (SWP-Studie, 15/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-446004>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Alexander Libman

Russische Direktinvestitionen in Eurasien

Machtpolitik mit anderen Mitteln?

S 15
Juli 2015
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2015

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Russische Direktinvestitionen: Eine Bestandsaufnahme
7	Geografische und sektorale Verteilung
8	Wirtschaftliche Motive
9	Akteure
10	Gesellschaftliche Wahrnehmung
12	Russische Investitionen und Außenpolitik: Ein aggregiertes Bild
15	Russische Investitionen und Außenpolitik: Ein detailliertes Bild
15	Belarus
18	Armenien
20	Georgien
22	Ukraine
26	Implikationen für das investive Umfeld
30	Ausblick
30	Wirtschaftskrise in Russland
31	Krise um die Ukraine
33	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
34	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Alexander Libman ist Wissenschaftler in der
Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien*

Russische Direktinvestitionen in Eurasien Machtpolitik mit anderen Mitteln?

Viele Jahre herrschte in Europa die Meinung vor, die Integration Russlands in die Weltwirtschaft diene einer friedlichen Zusammenarbeit. Im Zuge der Krise um die Ukraine wurde diese Auffassung mehr und mehr in Frage gestellt. Stattdessen werden intensive wirtschaftliche Beziehungen zu Russland heute oft als Zeichen der Abhängigkeit und als Risiko gesehen. In diesem Kontext sind die russischen Direktinvestitionen, die im letzten Jahrzehnt massiv gestiegen sind, von hoher Bedeutung. Russische Investoren gehören für viele Länder des postsowjetischen Eurasiens mittlerweile zu den wichtigsten Kapitalanlegern. Ihre Investitionen könnten auf zweierlei Weise als politisches Einflussmittel genutzt werden: zum einen, indem sie selektiv verteilt werden, um die Außen- und Innenpolitik der Gastländer mitzubestimmen, und zum anderen, indem russische Investoren durch ihre Marktmacht und Lobbyarbeit politische Entscheidungen in den jeweiligen Ländern beeinflussen.

Für die EU wäre eine solche Abhängigkeit der Länder Eurasiens von politisch motivierten russischen Investitionen in vielerlei Hinsicht problematisch. Russland könnte versuchen, die wirtschaftliche und politische Kooperation der Länder der östlichen Nachbarschaft mit der EU zu begrenzen oder die existierenden autoritären Herrschaftsordnungen zu unterstützen. Das widerspräche dem Ziel der EU, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in ihren Nachbarländern zu fördern. Ein wirtschaftlich schwaches und autoritär regiertes postsowjetisches Osteuropa wäre starken Destabilisierungsrisiken ausgesetzt, welche die EU direkt gefährden würden.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen allerdings, dass die Ängste, Russland könnte durch Investitionen seine Macht erheblich ausweiten, aus empirischer Sicht nicht gerechtfertigt sind. Zwar kontrollieren russische Investoren manche kritische Infrastrukturen, etwa Stromnetze oder Öltraffinerien, und einige der großen Investitionsentscheidungen insbesondere staatlicher Unternehmen waren mit der russischen politischen Führung abgestimmt. All dies hat aber kaum Änderungen in der Außenpolitik der Gastländer zur Folge, eher im Gegenteil: Selbst russlandfreundliche Regime versuchen häufig, Zuflüsse russischen Kapitals zu beschränken, und Russland muss diese Politik akzeptie-

ren, um die politischen Beziehungen zu diesen Ländern aufrechtzuerhalten. Russische Unternehmen üben keinen systematischen Einfluss zugunsten der russischen Außenpolitik aus, sondern setzen ihre wirtschaftliche Macht und ihr Lobbypotential in erster Linie für ökonomische Zwecke ein. Sogar während des russisch-georgischen Krieges 2008 und nach dessen Ende beispielsweise sorgten die russischen Eigentümer der georgischen Stromnetze dafür, dass die Energieversorgung des Landes gewährleistet blieb und der Elektrizitätsimport aus Russland nicht unterbrochen wurde.

Es entsteht eher der Eindruck, dass Russland seine Investitionen nicht als kurzfristiges Einflussmittel sieht, sondern als Möglichkeit, die langfristige wirtschaftliche Verflechtung mit den Ländern Eurasiens aufrechtzuerhalten. Die russische Führung versucht also sicherzustellen, dass die russischen Unternehmen ihre Tätigkeit selbst in solchen Ländern fortsetzen, die aus Sicht des Kreml politisch problematisch sind. Und auch dieses Ziel ist für die russische Politik nicht vorrangig. Im Notfall ist man sogar bereit zu akzeptieren, dass die Investoren aus Russland zu Opfern von Konflikten werden, wie in der Ostukraine 2014/15 geschehen. Es gibt nur wenige Ausnahmefälle, in denen der russische Staat die wirtschaftliche Kontrolle über bestimmte Infrastrukturen für unverzichtbar hält, vor allem über Gasleitungen nach Europa. Aber gerade in diesem Bereich ist Russland fast immer erfolglos geblieben, denn die meisten Länder Eurasiens haben eine Übernahme der Gasleitungen durch russische Investoren nicht gestattet.

Russische Investitionen erzeugen allerdings wirtschaftliche Nebeneffekte, die den Ländern Eurasiens schaden könnten. Die russischen Unternehmen scheinen grundsätzlich bereit zu sein, auch in Ländern zu investieren, in denen intransparente Spielregeln und hohe Korruption den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen gemeinhin eher hemmen, und dabei selbst fragwürdige Unternehmenspraktiken anzuwenden. Deswegen sinkt der Druck auf die Regierungen und Gesellschaften der Gastländer, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu ändern, um Investoren anzulocken; die bestehenden Strukturen verfestigen sich. In einigen Fällen scheinen die russischen Investoren undurchsichtige Verfahrensweisen sogar zu bevorzugen, weil sie dadurch Wettbewerbsvorteile erzielen können.

Die Studie zeigt, dass in den Ländern Eurasiens kein Bedarf besteht, russische Investitionen aus politischen Gründen zu beschränken oder die Abhängigkeiten von

ihnen abzubauen. Wichtiger ist es, russische Investoren nach transparenten und klaren Spielregeln zu behandeln. Zwar könnte dies einige Investoren dazu veranlassen, sich aus dem betreffenden Land zurückzuziehen. Diejenigen aber, die bleiben, werden aller Voraussicht nach keine problematischen ökonomischen Nebeneffekte mehr verursachen. Darüber hinaus würde es keineswegs die Rechtsstaatlichkeit und die Festigung marktwirtschaftlicher Prinzipien in den Ländern der östlichen Nachbarschaft fördern, wenn man russische Investoren von den Privatisierungsausschreibungen nur wegen ihrer Herkunft ausschloss, Akquisitionen untersagte oder sogar Verstaatlichungen anstrebte. Solche Maßnahmen würden die Korruption ansteigen lassen und einheimische Oligarchen zum Missbrauch einladen – und daher den Zielen der EU in diesen Ländern zuwiderlaufen.

Russische Direktinvestitionen: Eine Bestandsaufnahme

Die Bedeutung der russischen Direktinvestitionen ist seit 2000 weltweit gestiegen. Im internationalen Vergleich spielt Russland jedoch nach wie vor eine begrenzte Rolle. Was die Bestände der globalen Direktinvestitionen betrifft, lag Russland Ende 2013 auf Platz 16, so die Angaben der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD). Zum Vergleich: Der Bestandswert deutscher Direktinvestitionen ist mehr als dreimal so hoch wie jener der russischen.¹ Für die Länder des postsowjetischen Eurasiens,² die nach wie vor intensive wirtschaftliche und soziale Beziehungen zu Russland unterhalten, sind russische Investitionen indes außerordentlich wichtig. Der Zufluss russischen Kapitals in diese Volkswirtschaften könnte sich deswegen nicht unerheblich auf die Beziehungen der betreffenden Länder zur EU und auf die generelle wirtschaftliche und politische Entwicklung der Länder Eurasiens auswirken.

In der öffentlichen Diskussion wird oft behauptet, russische Investitionen dienten als Mittel politischer Einflussnahme. Diese Annahme hat seit dem Ausbruch des Ukraine-Konfliktes weite Verbreitung erfahren. Sie wurde insbesondere im Zusammenhang mit der Frage diskutiert, inwieweit Russland die gemeinsame Haltung der europäischen Länder aufzuweichen imstande wäre, etwa hinsichtlich der Sanktionen.³ Weit aus gravierender als für Mittel- und Osteuropa wäre dieses Problem aber für Eurasien, da die russischen Investitionen dort eine wichtigere wirtschaftliche Rolle spielen und der Zugang zu alternativen Kapitalquellen begrenzt ist.

Russland könnte mit Hilfe von Direktinvestitionen auf zweifache Weise Einfluss nehmen. Erstens könnte es Investitionen gezielt nach politischen Vorgaben verteilen, so dass nur loyale Verbündete wirtschaftlich

davon profitieren. Zweitens könnten russische Unternehmen, die im Ausland Werke betreiben oder Infrastruktur bereitstellen, besseren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern des Gastlandes gewinnen und so Russlands außenpolitische Agenda unterstützen. Im Extremfall könnte die Kontrolle über Betriebe und Infrastruktur während einer Krise direkt als Druckmittel genutzt werden, zum Beispiel durch Lieferstopps. Dieser Druck könnte nicht nur auf das Gastland selbst ausgeübt werden, sondern auch auf andere Länder, die mit dem Gastland verbunden sind. Besonders hoch könnten die Risiken dann sein, wenn russische Investoren die Kontrolle über kritische Infrastruktur erhalten, etwa Gasleitungen, Kraftwerke oder Häfen.

Es ist also möglich, dass russisches Kapital als Belohnung für Verbündete, als »Bestechung« der Länder, in denen der russische Einfluss schwinden könnte, oder als »Trojanisches Pferd« in Ländern außerhalb russischer Kontrolle dient. Wirtschaftliche Überlegungen wären in diesem Fall politischen Gesichtspunkten untergeordnet: Das Kapital könnte zum Teil in Projekte investiert werden, die wirtschaftlich gesehen keine Perspektiven haben, aber für die Gastländer zum Beispiel aus arbeitsmarktpolitischen Gründen oder für Russland aus (geo)politischer Sicht (man denke etwa an die Pipelines) wichtig sind.

Im Folgenden wird erörtert, inwieweit russische Investitionen tatsächlich diese politische Dimension haben. Da der allgemeine Informationsstand über russische Kapitalanlagen in Eurasien gering ist, lohnt es sich, mit einer kurzen Bestandsaufnahme zu beginnen.

Geografische und sektorale Verteilung

Abbildung 1 zeigt die Bestandswerte russischer Direktinvestitionen in Eurasien, basierend auf Schätzungen der Eurasischen Entwicklungsbank (Eurasian Development Bank, EDB).⁴ Die bedeutendsten Länder in diesem Kontext (Stand: Ende 2013) sind die Ukraine (etwa

1 UNCTAD Statistics, *Data Center*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sRF_ActivePath=p,5&sRF_Expanded=p,5> (eingesehen am 8.7.2015).

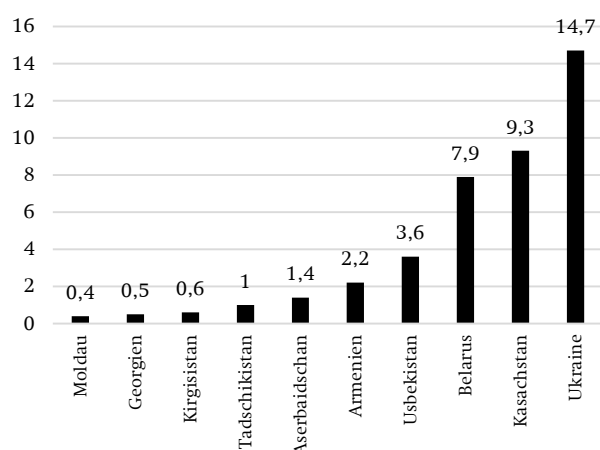
2 Eurasien wird in dieser Studie als Region definiert, die alle Länder der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme von Lettland, Litauen und Estland umfasst.

3 Z.B. Heather A. Conley, »Russia's Influence on Europe«, in: Center for Strategic and International Studies (Hg.), *Global Forecast 2015*, Washington, D.C., 2014, S. 28–31.

4 Zu den Informationsquellen hinsichtlich russischer Direktinvestitionen siehe Kasten 1, folgende Seite.

35 Prozent aller russischen Direktinvestitionen) sowie Kasachstan und Belarus (je rund 20 Prozent). Der Anteil russischer Investitionsbestände am BIP ist in Armenien am höchsten (21 Prozent), dahinter folgen Tadschikistan (12 Prozent), Kirgisistan und die Ukraine (je 8 Prozent). Der größte Anteil russischer Investitionsbestände an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen (über 40 Prozent) ist in Tadschikistan, Belarus, Usbekistan und Armenien zu verzeichnen, in der Ukraine liegt er bei 10–20 Prozent.⁵ Die Investitionsbeziehungen zwischen Russland und der Ukraine scheinen also besonders wichtig zu sein, sowohl für russische Investoren als auch für die ukrainische Wirtschaft.

Abbildung 1
Bestandswerte russischer Direktinvestitionen in Eurasien Ende 2013 (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: Eurasian Development Bank (Hg.), *Monitoring vzaimnyh investitsij w stranach SNG 2014* [wie Fn. 5], S. 18.

Obwohl die russische Wirtschaft in erster Linie vom Ressourcensektor getragen wird, verteilen sich die russischen Investitionen in Eurasien auf eine ganze Reihe von Sektoren. Nach Angaben der EDB entfallen 38 Prozent der Bestandswerte russischer Investitionen auf Öl, Gas und Elektrizität, etwa 12 Prozent des Kapitals fließen in Eisen- und sonstige Metallproduktion und 9 Prozent in Infrastrukturnetzwerke. Im Bereich Telekommunikation und Informationstechnologie sind 14 Prozent der russischen Investitionen zu ver-

zeichnen, im Finanzsektor 11 Prozent und im Groß- und Einzelhandel 5 Prozent (alle Werte: Ende 2013).⁶ Die Präsenz russischer Unternehmen im Telekommunikations- und Handelssektor ist nicht zu unterschätzen. Investitionen im Ressourcensektor sind nämlich deutlich kapitalintensiver, weswegen auch Projekte mit geringerer wirtschaftlicher Bedeutung für die Gastländer höhere Investitionsvolumina erfordern. Im Bereich Mobilfunk sind russische Investitionen in beinahe allen Ländern der Region vertreten und spielen zum Teil eine dominierende Rolle am Markt.

Kasten 1 **Informationsquellen zu russischen Direktinvestitionen**

Es ist schwierig, das Ausmaß russischer Direktinvestitionen zu beziffern. Russische Unternehmen benutzen gerne verschiedene Offshore-Länder wie Zypern, um steuerliche Vorteile und Rechtssicherheit zu gewinnen. Deshalb beziehen sich die offiziellen Angaben der statistischen Ämter nur auf einen Teil der russischen Kapitalanlagen, allen voran die Investitionen staatlicher Unternehmen. Eine Alternative bietet die Datenbank der EDB. Diese ist eine internationale Entwicklungsbank, an der sich Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Russland und Tadschikistan beteiligen. Die Daten der EDB beruhen auf Aggregation einzelner Medien- und Unternehmensberichte und erfassen deswegen einen größeren Teil privater Investitionen als offizielle Daten. In dieser Studie wird meistens auf Angaben der EDB Bezug genommen, die für den Zeitraum 2008–2013 verfügbar sind.

Wirtschaftliche Motive

Aus wirtschaftlicher Sicht lassen sich drei Anreize für russische Direktinvestitionen in Eurasien nennen.⁷ Erstens genießen russische Unternehmen bedeutende firmenspezifische Vorteile in der Region. Neben der wirtschaftlichen Größe der russischen Unternehmen (die aus dieser Sicht ihren Wettbewerbern aus ökonomisch weniger bedeutenden Ländern Eurasiens überlegen sind) ist dies vor allem die kulturelle Nähe. Das Fehlen von Sprachbarrieren sowie die Ähnlichkeit

⁵ Eurasian Development Bank (Hg.), *Monitoring vzaimnyh investitsij w stranach SNG 2014* [Monitoring der gegenseitigen Investitionen in den GUS-Staaten 2014], St. Petersburg 2014, S. 12.

⁶ Ebd., S. 19.

⁷ Dieser Abschnitt folgt dem eklektischen Ansatz von John H. Dunning, »Toward an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests«, in: *Journal of International Business Studies*, 11 (März 1980) 1, S. 9–31.

bei Konsumverhalten und Unternehmenspraktiken machen russischen Investoren den Markteintritt deutlich leichter als jenen aus anderen Herkunftsländern.

Zweitens sind es länderspezifische Vorteile, die das Interesse russischer Investoren an Eurasien wecken. In erster Linie sind dies der Zugang zu Ressourcen, die Erschließung neuer Märkte und die Kontrolle über Lieferketten. Ressourcen sind gerade für Erdöl- und Erdgaskonzerne sowie die Eisen- und Nichteisenmetallindustrie wichtig. Die Aussicht auf Erschließung neuer Märkte zieht Dienstleistungs- und Handelsunternehmen an, aber auch den außerhalb des postsowjetischen Raumes nicht wettbewerbsfähigen Maschinenbau. Lieferketten sind deswegen von Bedeutung, weil zwischen Russland und anderen Ländern der Region zum Teil erhebliche technologische Verflechtungen bestehen, die aus der sowjetischen Zeit stammen. Manche russische Produzenten sind jeweils auf einen einzigen Lieferanten angewiesen, der sich nach dem Zerfall der UdSSR nun jenseits der Staatsgrenze befindet.⁸ Der Zugang zu globalen Märkten hängt auch oft von der in Eurasien verbliebenen Infrastruktur wie beispielsweise Pipelines ab. Dieser Faktor ist für Energielieferanten, Metallproduzenten, Maschinenbau und Textilproduzenten bedeutsam.

Drittens sind Direktinvestitionen aus Sicht russischer Unternehmen oft eine deutlich attraktivere Lösung als andere Formen der Kooperation mit ausländischen Unternehmen, wie Handel oder Lizenzvergabe. Das liegt unter anderem an der hohen Rechtsunsicherheit in den Gastländern. Wie im Weiteren zu zeigen sein wird, können russische Unternehmen diese zum Teil aber auch zu ihren Gunsten nutzen. Jedoch macht sie Vertragsbeziehungen zu anderen Unternehmen wie etwa Lieferanten oder Kunden problematisch, denn man kann sich nicht darauf verlassen, dass Zahlungen fristgemäß geleistet oder Güter rechtzeitig geliefert werden. Eigentumsbeziehungen durch Direktinvestitionen geben dem russischen Investor deutlich mehr Kontrolle über die Produzenten und Abnehmer im Ausland und reduzieren damit die genannten Risiken.⁹

⁸ Vgl. Alexander Libman/Anastassia Obydenkova, »International Trade as a Limiting Factor in Democratization: an Analysis of Subnational Regions in Post-Communist Russia«, in: *Studies in Comparative International Development*, 49 (Juni 2014) 2, S. 168–196.

⁹ Zu den Motiven ausgewählter russischer Unternehmen siehe Kasten 2.

Kasten 2

Motive für russische Direktinvestitionen

Mobilfunkunternehmen sind ein gutes Beispiel für Markterschließungsinvestitionen. Die drei größten russischen Anbieter MTS, VypelCom und Megafon entstanden als regionale Unternehmen und weiteten ihre Marktmacht nach und nach auf andere Regionen Russlands aus. Als es innerhalb Russlands keine Expansionsmöglichkeiten mehr gab, wurden die Länder Eurasiens als nächster logischer Schritt für die Unternehmensentwicklung betrachtet. Die Attraktivität Eurasiens für die Mobilfunkbetreiber speist sich auch aus der Nachfrage der in Russland tätigen Arbeitsmigranten. MTS bietet seine Dienstleistungen in Armenien, Belarus, Kirgisistan, der Ukraine, Turkmenistan und Usbekistan (bis 2012) an, Megafon in Tadschikistan und VypelCom in Kirgisistan, Kasachstan, der Ukraine, Tadschikistan, Usbekistan, Armenien und Georgien.

Die Akquisition des armenischen Aluminiumfolie-Produzenten Armenal durch den russischen Aluminiumkonzern RUSAL im Jahr 2000 ist ein Beispiel für Investitionen in Produktionsketten. Der Betrieb wurde 1950 errichtet und wird mit russischen Rohstoffen versorgt. Der Zerfall der alten Lieferbeziehungen in den 1990er Jahren hatte die Produktion drastisch sinken lassen. Die Übernahme durch RUSAL ermöglichte es, sowohl die Lieferketten wiederherzustellen als auch die Firma mit russischem Kapital zu modernisieren.

Die Investitionen des russischen Ölproduzenten LUKOIL liefern mehrere Beispiele, wie russische Konzerne attraktive Ressourcen in Eurasien zu erschließen versuchen. Das Unternehmen war schon in den 1990er Jahren an Erdölprojekten in Aserbaidschan beteiligt, von denen die meisten allerdings erfolglos blieben. Seit 2004 wirkt der Konzern an der Entwicklung von Erdöl- und Erdgasfeldern in Kasachstan und Usbekistan mit, oft als Teil internationaler Konsortien.

Akteure

Es empfiehlt sich, zwischen vier Gruppen russischer Investoren zu unterscheiden: staatlichen Großkonzernen, privaten Großkonzernen, Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen und einzelnen Investoren mit starken persönlichen Beziehungen zu den Gastländern. Die letzte Gruppe stellt eine Besonderheit des postsowjetischen Eurasiens dar.

Bei den *staatlichen Großunternehmen* spielen der Erdgaskonzern Gazprom und der Erdölkonzern Rosneft

eine wichtige Rolle. Ein weiterer bedeutender Akteur ist Inter RAO UES, eine staatliche Holdinggesellschaft, die ursprünglich als Teil des Elektrizitätsmonopolisten RAO UES gegründet wurde, um die Tochtergesellschaften im Ausland zu verwalten. Nach der Zergliederung und Teilprivatisierung der russischen Elektrizitätsnetzwerke war sie in staatlicher Hand geblieben. Staatliche Banken (Sberbank und VTB) sind in vielen Ländern Eurasiens ebenfalls präsent.

Was *private russische Großkonzerne* anbelangt, bietet sich ein deutlich heterogeneres Bild. Diese Konzerne sind in verschiedenen Branchen angesiedelt, von Ressourcen über Informationstechnologie und Handel bis zu Banken und Versicherungen. Die »großen drei« Mobilfunkanbieter (siehe Kasten 2) gehören ebenso zu den wichtigen Investoren in Eurasien wie der Ölkonzern LUKOIL, der Aluminiumriese RUSAL, der Textilproduzent Gloria Jeans und der IT-Dienstleister Tekhnoserv.

Eine weitere Gruppe von Akteuren, deren Bedeutung bis zur Ukraine-Krise stetig wuchs, besteht aus *russischen Tochtergesellschaften internationaler Konzerne*. Dazu zählen zum Beispiel die Brauereigruppe Baltika, die von der dänischen Carlsberg Group kontrolliert wird, und das Finanzinstitut Rosbank, das zu mehr als 80 Prozent der französischen Société Générale gehört. Zum Teil verfolgen die russischen Unternehmen eigenständige Aktivitäten, die noch vor der Eingliederung in den internationalen Konzern begonnen wurden. Ausländische Investoren haben allerdings auch wirtschaftliche Gründe, eine solche indirekte Markteintrittsstrategie (»Sprungbrett-Strategie«) zu betreiben: Die Übernahme einer russischen Gesellschaft eröffnet den Zugang zur notwendigen Sachkompetenz und Erfahrung, die danach eingesetzt werden, um auch in andere Länder Eurasiens zu expandieren. Da seit Beginn der Ukraine-Krise ausländische Investitionen in Russland höhere Risiken bergen, wird auch die »Sprungbrett-Strategie« deutlich seltener angewandt.

Oft werden Investitionen auch von *Einzelpersonen* getätigt. So werden in Russland Unternehmen gegründet, deren einzige Aufgabe darin besteht, Tochtergesellschaften in Ländern Eurasiens zu verwalten. Beispiele sind die Investitionen der russischen Firmen VS Energy und Energetitscheskij Standart in Elektrizitätsnetzwerke der Ukraine.¹⁰ Beide Unternehmen sind

lediglich in der Ukraine und nicht in Russland aktiv. Miteigentümer von VS Energy ist Alexander Babakow. Er stammt ursprünglich aus Moldau, ist seit 2011 Abgeordneter der russischen Staatsduma und verfolgt bereits seit 1988 geschäftliche Interessen in der Ukraine. Im Jahr 2014 verhängte die EU Sanktionen gegen ihn.¹¹ Der Eigentümer von Energetitscheskij Standart, Konstantin Grigorischin, kontrolliert auch noch mehrere andere Unternehmen in der Ukraine. Er soll zu den reichsten Unternehmern in diesem Land zählen, macht aber kaum Geschäfte in Russland selbst, obwohl er in Moskau lebt.¹² Diese Wirtschaftsbeziehungen sind auf die enge Verflechtung der postsowjetischen Staaten zurückzuführen. Etliche russische Unternehmer haben aufgrund ihres Lebenswegs intensive Verbindungen zu anderen Ländern Eurasiens oder wurden dort zu sowjetischer Zeit geboren. Dies spiegelt sich in ihren Wirtschaftsaktivitäten wider. Es lässt sich vermuten, dass diese Investoren deutlich resistenter gegenüber wirtschaftlichen und politischen Schwankungen sein werden als die etablierten Großkonzerne: Sowohl Grigorischin als auch Babakow waren Mitte 2015 nach wie vor in der Ukraine aktiv.

Gesellschaftliche Wahrnehmung

Der Zufluss russischer Investitionen wird in den Bevölkerungen der Gastländer unterschiedlich bewertet. Die EDB führt seit 2012 eine regelmäßige Befragung in den meisten Ländern Eurasiens durch, mit der sie unter anderem herausfinden will, wie sich die Präferenzen der Bevölkerung bezüglich der erwünschten Herkunftsländer ausländischer Investitionen verteilen (Abbildung 2). In den meisten Fällen ist die gesellschaftliche Wahrnehmung der russischen Investitionen in solchen Ländern besser, in denen sie auch wirtschaftlich wichtiger sind. Eine Ausnahme bildet die Ukraine: Dieses Land ist der wichtigste Investitionsmagnet für russische Unternehmen, obwohl die Bevölkerung russischen Investitionen gegenüber eher kritisch eingestellt ist.¹³

¹¹ Die Verhängung der Sanktionen wurde damit begründet, dass Babakow für das Gesetz über die Aufnahme der Krim in die Russische Föderation gestimmt hatte. Seine wirtschaftlichen Interessen in der Ukraine und auf der Krim werden in der betreffenden EU-Verordnung (Nr. 961/2014 vom 8.9.2014) ausdrücklich erwähnt.

¹² Die Biographien dieser beiden Unternehmer sind bei Wikipedia auf Russisch und auf Ukrainisch zu finden.

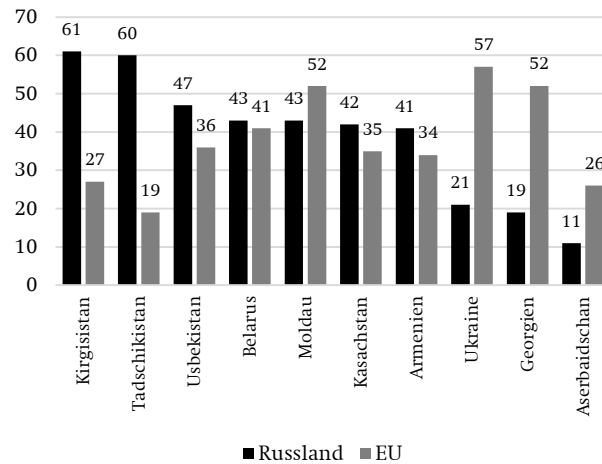
¹³ Investitionen aus der EU finden vor allem in Zentralasien,

¹⁰ Vgl. Aleksej Kuznetsow, »Rossijskije prjamye investitsii w stranach SNG« [Russische Direktinvestitionen in den Ländern der GUS], in: *Mezhdunarodnye Protssessy*, 10 (Mai–August 2012), S. 18–28.

Die letzten verfügbaren Daten der EDB wurden vor der Ukraine-Krise erhoben; neuere Daten liegen bisher (Juli 2015) nicht vor. Einiges spricht dafür, dass die öffentliche Meinung in der Ukraine russischen Investitionen gegenüber mittlerweile deutlich negativer ist als zuvor. Darauf deuten zahlreiche Aufrufe zum Boykott russischer Waren hin. Laut den Befragungen stoßen solche Appelle auf hohe gesellschaftliche Unterstützung.¹⁴ Was andere Länder betrifft, gibt es hingegen keine Anzeichen, dass die Bevölkerung russische Investoren jetzt anders als vor der Krise wahrnimmt.

Abbildung 2

Einschätzung der Öffentlichkeit über Investitionen Russlands und der EU 2014 (in % der Befragten, die solche Investitionen als »erwünscht« bezeichneten; Mehrfachnennungen möglich)



Aserbaidschan und Armenien wenig Unterstützung. Dafür gibt es drei mögliche Erklärungen. Erstens haben einige dieser Länder (Tadschikistan, Armenien) wenig Erfahrung mit Investoren aus der EU, so dass die Bevölkerung die Vorteile einer solchen Kooperation möglicherweise nicht recht einschätzen kann. Zweitens handelt es sich dort, wo europäische Investoren präsent sind (Aserbaidschan, Kasachstan), in erster Linie um Energiekonzerne, denen die Bevölkerung skeptisch gegenübersteht. Gründe dafür sind die als unangemessen wahrgenommene Kontrolle über einheimische Bodenschätze sowie fragwürdige Unternehmenspraktiken, die fremde Investoren von Firmen in den Gastländern übernehmen. Drittens ist das Bild womöglich von den politischen Beziehungen zwischen Russland und den Ländern Eurasiens geprägt, so dass die Vorstellungen auf den wirtschaftlichen Bereich übertragen werden. Die dritte Erklärung scheint plausibel zu sein, wenn man sich die Unterstützung für Investitionen aus Drittländern anschaut: In Belarus und Usbekistan begrüßen rund 30 Prozent der Bevölkerung Investitionen aus China, ungefähr 20 Prozent der Bevölkerung Aserbaidschans heißen türkische Investitionen gut und in Georgien, Moldau und der Ukraine befürworten zwischen 30 und 50 Prozent der Einwohner Investitionen aus den USA.

14 »Ukrajintsew prizwali bojkotirowat' rossijskije towary« [Ukrainer wurden dazu aufgerufen, russische Waren zu boykottieren], in: *Korrespondent.net*, 16.8.2013, <<http://korrespondent.net/world/worldabus/1593115-voa-ukraincev-prizvali-bojkotirovat-rossijskie-tovary>> (eingesehen am 21.4.2015); »Bolee polowiny ukrajintsew podderzhiwajut bojkot rossijskich towarow« [Mehr als die Hälfte der Ukrainer unterstützen den Boykott russischer Waren], in: *Korrespondent.net*, 15.5.2014, <<http://korrespondent.net/ukraine/politics/3363518-bolee-polovny-ukrayntsev-podderzhyvauit-boikot-rossyiskikh-tovarov-opros>> (eingesehen am 21.4.2015); Rinat Sagdiew, »Biznes priwykaet k wojne« [Das Unternehmertum gewöhnt sich an den Krieg], in: *Wedomosti*, 1.9.2014.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Daten der Eurasian Development Bank:

<www.eabr.org/r/research/centre/projectsCII/projects_cii/index.php?id_4=42459&linked_block_id=0>;

<www.eabr.org/r/research/centre/projectsCII/projects_cii/index.php?id_4=41414&linked_block_id=0>;

<www.eabr.org/r/research/centre/projectsCII/projects_cii/index.php?id_4=43533&linked_block_id=0>

(eingesehen am 21.4.2015).

Russische Investitionen und Außenpolitik: Ein aggregiertes Bild

Zunächst wird ein aggregiertes Bild der möglichen politischen Auswirkungen und der Motive für die russischen Direktinvestitionen vorgestellt. Dabei wird vor allem auf quantitative Indikatoren zurückgegriffen und versucht, allgemeine Zusammenhänge zwischen dem Zufluss russischen Kapitals und den Entwicklungen in Ländern Eurasiens zu identifizieren.

Einerseits wäre es denkbar, dass russische Investitionen die Politik einzelner Länder zugunsten Russlands beeinflussen. Entweder besteht dann eine positive Korrelation zwischen den russischen Investitionen und der außenpolitischen Loyalität zu Russland (russisches Kapital würde dann vor allem in Ländern investiert, welche die russische Politik in Eurasien unterstützen) oder die Länder Eurasiens sind nach einem beobachteten Zufluss russischen Kapitals eher bereit, die russische Außenpolitik mitzutragen. Selbst wenn sich diese beiden Auswirkungen nicht feststellen lassen, schließt dies freilich nicht aus, dass Russland mit Hilfe von Investitionen Einfluss auszuüben versucht. Klar wäre dann aber, dass dieses Instrument der Einflussnahme erfolglos bleibt und die betreffenden Länder ihre außenpolitische Haltung nicht ändern.

Andererseits wäre es auch möglich, dass »russlandfreundliche« Länder offener gegenüber russischen Kapitalanlegern sind. In Eurasien sind ausländische Investitionen, vor allem in Großprojekte, kaum ohne direkte Zustimmung der Regierungen und Bürokratien möglich. Die Länder, die sich außenpolitisch an Russland orientieren, könnten russischen Unternehmen attraktive Investitionsmöglichkeiten bieten, selbst wenn sich auch Investoren aus anderen Ländern für die jeweiligen Objekte interessieren. »Russlandskeptische« Länder dagegen wären eher vorsichtig und würden solche Projekte wohl mit formalen oder informellen Mitteln verhindern. Daher würde man wiederum eine positive Korrelation zwischen russischen Investitionen und außenpolitischer Loyalität zu Russland feststellen. In diesem Fall sieht aber die Ursachen-Wirkungs-Kette umgekehrt aus: Die außenpolitische Position der Länder Eurasiens ist ausschlaggebend für Zu- oder Abfluss russischen Kapitals.

Im Folgenden werden die Länder Eurasiens in zwei Kategorien unterteilt. Russlandfreundliche Länder beteiligen sich an einer oder mehreren regionalen

Organisationen, die von Russland initiiert wurden und dominiert werden. Dazu zählen die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, die einstige Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft und die Eurasische Wirtschaftsunion. Russlandskeptische Länder hingegen distanzieren sich von russischen Integrationsprojekten und orientieren sich zum Teil auf die EU. Diese Klassifizierung muss natürlich mit Vorsicht betrachtet werden, denn sie erfasst nicht alle Facetten in den außenpolitischen Ausrichtungen der eurasischen Länder.¹⁵ Dennoch kann sie als Orientierungsrahmen dienen, der bei der Analyse einzelner Fallstudien im nächsten Kapitel verfeinert wird. In Tabelle 1 sind die beiden Gruppen aufgeführt. Unterschieden wird dabei auch zwischen größeren und kleineren Ländern, da dies für die Auswahl der Fallstudien wichtig ist.¹⁶

Tabelle 1
Länder Eurasiens nach ihrer Größe und außenpolitischen Orientierung

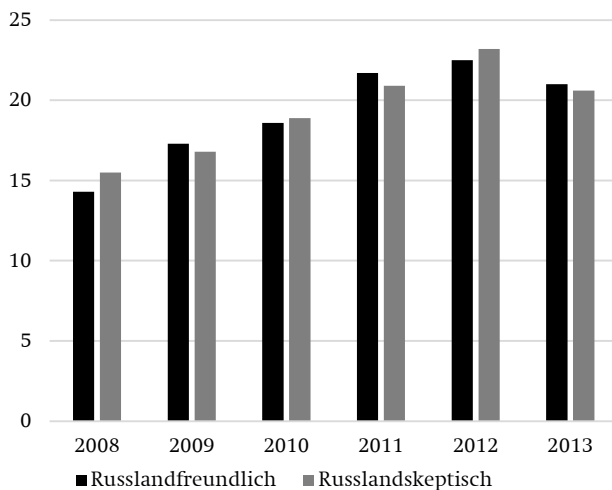
	<i>Groß</i>	<i>Klein</i>
<i>Russlandfreundlich</i>	Belarus Kasachstan	Armenien Kirgisistan Tadschikistan
<i>Russlandskeptisch</i>	Aserbaidshan Ukraine	Georgien Moldau Turkmenistan Usbekistan

¹⁵ Auch russlandfreundliche Länder verfolgen bisweilen politische Ziele, die von denjenigen Russlands erheblich abweichen, etwa in der Frage der Anerkennung Abchasiens und Südossetiens. Russlandskeptische Länder wiederum versuchen gelegentlich, ihre Beziehungen zu Russland zu verbessern. »Russlandskeptisch« bedeutet keineswegs immer »EU-freundlich«: Turkmenistan, Usbekistan und zum Teil Aserbaidshan sind keine Befürworter russischer Initiativen in Eurasien, aber auch keine Anhänger einer Kooperation mit der EU. Die Umsetzung der von der EU erwarteten Reformen ist für die autoritären Regime in diesen Ländern nicht akzeptabel.

¹⁶ Als »groß« werden Länder eingestuft, deren BIP höher liegt als der Durchschnitt in der Gruppe der elf eurasischen Länder (ohne Russland).

In Abbildung 3 werden die russischen Investitionen in russlandfreundlichen und russlandskeptischen Ländern der Region einander gegenübergestellt.¹⁷ Die Höhe der Investitionen ist in beiden Kategorien fast identisch. Das spricht dagegen, dass Russlands Verbündete russischem Kapital einen privilegierten Zugang gewähren. Die Vermutung, Russland könne mit Hilfe von Investitionen die politische Loyalität erhöhen, scheint sich empirisch nicht bestätigen zu lassen: Falls russische Investitionen in russlandkritischen Ländern tatsächlich politisch motiviert sind, reichen sie nicht aus, um die Sympathien dieser Länder für Russland nennenswert zu erhöhen.

Abbildung 3
Russische Investitionen in russlandfreundlichen und russlandskeptischen Ländern (in Mrd. US-Dollar)

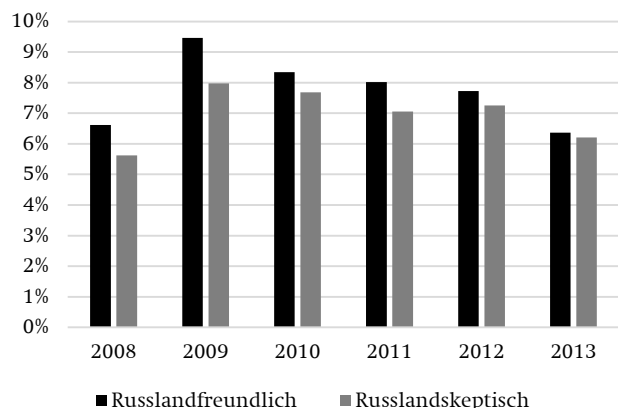


Quelle: Eurasian Development Bank (Hg.), *Monitoring vzaimnyh investitsij w stranach SNG 2014* [wie Fn. 5], S. 18.

Auch wenn man die Entwicklung der russischen Direktinvestitionen mit politischen Veränderungen in Eurasien in Verbindung bringt, ist kein klares Muster zu erkennen. Die Ukraine dient hier als aussagekräftiges Beispiel, denn dort schwankte die Haltung zu Russland über die Jahre beträchtlich. Trotzdem blieb die Ukraine unter allen Regierungen das beliebteste Ziel-land russischer Investoren. Diese haben die Ukraine den beiden Verbündeten Belarus und Kasachstan stets vorgezogen, sei es während der »orangefarbenen« russlandkritischen Koalition (Präsident Wiktor Juschtschenko und Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko) in den Jahren 2008 und 2009, sei es in der Amtszeit

des eher russlandfreundlichen Präsidenten Wiktor Janukowytsch. Außenpolitische Schwankungen in dessen Administration, die mitunter versuchte, sich von Russland zu distanzieren, änderten nichts an dieser Situation. Janukowytschs Wahlsieg im Jahr 2010, die wichtigste politische Wendung in der Ukraine im Zeitraum von 2008 bis 2013, dürfte wohl kaum auf russische Investitionen zurückzuführen sein. Diese können zwar die Meinung der Regierung und mächtiger Magnaten beeinflussen, sind für die breite Bevölkerung jedoch kaum von Belang (und spielten gewiss ebenso wenig eine Rolle für den Euromaidan 2013/14, der einen neuen Wendepunkt der ukrainischen Politik markierte). Dem Wahlerfolg Janukowytschs folgte im Jahr 2010 zwar ein überdurchschnittlicher Anstieg der Bestandswerte russischer Direktinvestitionen in der Ukraine, verglichen mit dem Wachstum in ganz Eurasien. Schon 2011 aber und unter demselben Präsidenten lag das Wachstum der russischen Investitionen wieder unter dem Durchschnitt.

Abbildung 4
Russische Investitionen in »russlandfreundlichen« und »russlandskeptischen« Ländern (in % des BIP)



Quelle: Daten der Abbildung 3 und World Bank, *World Development Indicators*, <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>> (eingesehen am 21.4.2015).

Etwas anders stellt sich die Situation dar, setzt man die russischen Investitionen in Relation zur wirtschaftlichen Bedeutung der Länder, gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Abbildung 4 zeigt den Anteil der russischen Direktinvestitionen am BIP der russlandfreundlichen und der russlandskeptischen Länder. Erstere verzeichnen durchweg einen höheren Anteil als Letztere. Doch dieser Unterschied erklärt

¹⁷ Turkmenistan wird in diesem Datensatz nicht erfasst.

sich aus einer einzigen Transaktion, der Übernahme des belarussischen Gaspipeline-Systems Beltransgaz durch Gazprom. Insgesamt zahlte der russische Gasriese dafür 5 Milliarden US-Dollar. Die Beltransgaz-Akquisition, die unten detaillierter geschildert wird, ist aufgrund ihres Umfangs und ihrer politischen Bedeutung ein klarer Ausreißer und daher mit anderen Investitionen kaum zu vergleichen. Lässt man das Beltransgaz-Geschäft außen vor, liegt der Anteil russischer Direktinvestitionen am BIP der russlandfreundlichen Länder 2008/09 zwar noch geringfügig höher. Ab 2010 kehrt sich das Bild jedoch deutlich zugunsten der russlandskeptischen Länder um. Wohl ist der Anteil in den russlandfreundlichen Armenien, Tadschikistan und Kirgisistan am höchsten, doch diese Länder sind die ärmsten und isoliertesten in Eurasien. Unabhängig von ihrer Außenpolitik beeinträchtigt dies massiv den Zufluss von Investitionen von außerhalb der Region.

Auch wenn man den Anteil russischer Investitionen am gesamten Investitionsvolumen in Eurasien in den Blick nimmt, lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Außenpolitik und Investitionsbeziehungen feststellen. In Kasachstan, seit Jahrzehnten ein enger Verbündeter Russlands und aktiver Teilnehmer an der eurasischen Integration, spielt russisches Kapital nur eine Nebenrolle. In Kirgisistan entfallen nicht mehr als 20 Prozent der gesamten Kapitalanlagen auf russische Direktinvestitionen, während ein beträchtlicher Teil von kasachischen Investoren stammt. Usbekistan dagegen, das stets eine sehr vorsichtige Haltung gegenüber einer Annäherung an Russland an den Tag legte, erhält rund die Hälfte aller ausländischen Investitionen aus Russland. Dies hat aber die außenpolitische Haltung Taschkents nicht beeinflusst. Ein untrügliches Zeichen dafür ist die Entscheidung im Jahr 2012, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit zu verlassen, obwohl diese Militärallianz von Russland dominiert wird.¹⁸

Festzuhalten ist demnach, dass sich keine Kausalbeziehung zwischen der Außenpolitik der eurasischen Länder und russischen Direktinvestitionen nachweisen lässt. Entweder werden die Investitionen nicht als

politische Einflussmittel verwendet oder sie sind zu unbedeutend, um nennenswerte Wirkungen auf die Außenpolitik der Gastländer zu entfalten. Ebenso wenig ließen sich Belege dafür finden, dass russlandfreundliche Länder besonders empfänglich für russische Investitionen sind.

¹⁸ Die Schwankungen in der usbekischen Außenpolitik lassen sich eher mit den Beziehungen zur EU erklären. 2005 verhängte die Union Sanktionen wegen der Unterdrückung der Massenproteste in der ostusbekischen Stadt Andijon. Usbekistan reagierte darauf mit einer Annäherung an Russland. Nachdem die Sanktionen 2009 aufgehoben worden waren, distanzierte Usbekistan sich von russischen Integrationsprojekten.

Russische Investitionen und Außenpolitik: Ein detailliertes Bild

In diesem Kapitel wird der Zusammenhang zwischen den russischen Investitionen und der Außenpolitik der Gastländer anhand von vier Fallbeispielen illustriert. Untersucht werden zwei russlandfreundliche und zwei russlandskeptische Länder, jeweils ein kleines und ein großes Land: Armenien, Belarus, Georgien und die Ukraine. Bei jedem Land werden kurz die außenpolitische Orientierung und das investive Umfeld beschrieben, bevor die russischen Direktinvestitionen und ihr Zusammenhang mit der Politik in den Mittelpunkt rücken.

Belarus

Was seine **außenpolitische Orientierung** anbelangt, gilt Belarus seit Jahrzehnten als mit Russland politisch sehr eng verbunden und hat 1999 sogar eine Union mit Russland ausgerufen. Belarus war Gründungsmitglied aller regionalen Integrationsprojekte um Russland. Moskau verfügt über starke Einflusshebel gegenüber Minsk, denn die erheblichen direkten und indirekten Subventionen aus Russland sind lebenswichtig für das belarussische Regime und Wirtschaftsmodell. Kurzfristig gibt es keine Alternative zu diesen Zuwendungen.

Das **generelle investive Umfeld** in Belarus ist schwierig. Belarus war und bleibt eine staatlich gelenkte Volkswirtschaft, in der die wichtigsten Betriebe in staatlicher Hand sind. Auf der Skala der Indikatoren für marktwirtschaftliche Reformen (Transition Indicators) der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) wurde Belarus lediglich mit 2- bewertet, schlechter als die meisten anderen eurasischen Länder. Die Skala reicht von 1 (keine Marktrefor-men) bis 4+ (funktionsfähige Marktwirtschaft nach dem Beispiel der Industrieländer); 2- bedeutet deswegen eher einen Platz am unteren Rande der Skala.¹⁹

¹⁹ Es wurde ein Durchschnittswert berechnet, der alle Reformaspekte einbezieht, die von der EBRD untersucht werden. Siehe European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2013: Stuck in Transition*, London, 2013, <www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395236764334&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>

Das Niveau der Korruption in Belarus gilt ebenfalls als relativ hoch: Im Corruption Perceptions Index von Transparency International findet sich Belarus im Jahr 2013 auf Platz 123 wieder.²⁰ Nicht ganz so schlecht schneidet das Land auf den ersten Blick in der Rangliste »Ease of Doing Business« der Weltbank ab. Auf dieser Liste, mit der die rechtlichen und administrativen Anforderungen an das Unternehmertum bewertet werden, liegt Belarus auf Platz 63 (Deutschland: Platz 21).²¹ Dieses Ranking berücksichtigt jedoch lediglich *formale* Verfahren und Restriktionen. Gravierender für Belarus sind aber die fundamentalen Probleme, die aus dem Fortbestand des staatlich gelenkten Wirtschaftskerns und der korrupten Staatsverwaltung erwachsen.

Die **Präsenz russischer Direktinvestitionen** in Belarus ist begrenzt. Zwar stammt der Großteil ausländischen Kapitals dort aus Russland, aber nur weil Investoren aus anderen Ländern Belarus grundsätzlich meiden, unter anderem da sie die US- und EU-Sanktionen berücksichtigen müssen. Russische Investoren sind vor allem im Bankensektor, im Einzelhandel und in der Telekommunikation präsent. Es bestehen auch mehrere Joint Ventures im Maschinenbausektor. Doch die russischen Unternehmen haben keinen Zugang zu den attraktivsten staatseigenen Betrieben und Konzernen. Auch in den seltenen Fällen, in denen die politische Führung dem Markteintritt russischer Investoren zustimmt, werden die Entscheidungen oft später einseitig revidiert. Ohne die Beltransgaz-Aktion wäre der Anteil der Bestandswerte russischer Direktinvestitionen am BIP von Belarus Ende 2013 fast halb so hoch wie derjenige der Ukraine, niedriger als derjenige Moldaus und nur etwas höher als derjenige Georgiens.

(eingesehen am 29.5.2015).

²⁰ Platz 1 entspricht dem geringsten Korruptionsniveau. Siehe Transparency International Deutschland, *Corruption Perceptions Index 2013, Tabellarisches Ranking*, Berlin, 3.12.2013, <www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2400.0.html> (eingesehen am 29.5.2015).

²¹ Platz 1 entspricht dem günstigsten Unternehmensumfeld. Siehe World Bank, *Doing Business 2014*, Washington, D.C., 2014, <www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~/_media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Country-tables.pdf> (eingesehen am 29.5.2015).

Anhand dreier Beispiele – der Brauerei Krynitsa, der Kali-Vertriebsgesellschaft BPC und dem Mobilfunkanbieter MTS Belarus – lassen sich die Risiken für russische Investoren plastisch veranschaulichen. Im März 2001 erklärte sich die russische Brauereigruppe Baltika bereit, 50 Prozent plus eine Aktie der staats-eigenen belarussischen Brauerei Krynitsa zu übernehmen. Das russische Unternehmen bezahlte darüber hinaus 10,5 Millionen US-Dollar für neue Produktionsmaschinen, die schon an Krynitsa geliefert worden waren. Nachdem aber das erste Geld geflossen war, weigerte sich die belarussische Regierung, die Übernahme zuzulassen, und erhob neue Forderungen an Baltika. Unter anderem sollte die russische Brauereigruppe massiv in Sozial- und Kulturobjekte investieren, die mit Krynitsa nichts zu tun hatten. Daraufhin trat Baltika von dem Geschäft zurück, erhielt aber keine Erlaubnis, die gelieferten und bezahlten Maschinen wieder außer Landes zu schaffen. Die belarussische Führung erklärte, die bereits getätigten Investitionen würden als Kredit behandelt, der gelegentlich an Baltika zurückgezahlt werde. Erst 2004 wurde zumindest ein Teil davon an den russischen Konzern überwiesen.²² Die russische Regierung hielt sich aus dem Konflikt heraus.

Noch höhere Kosten für einen russischen Investor verursachte der Streit um die Kali-Vertriebsgesellschaft BPC im Jahr 2013. Diese war 2005 vom russischen Unternehmen Uralkalij und der belarussischen Staatsfirma Belaruskalij gemeinsam gegründet worden. Die beiden Konzerne kontrollieren zusammen rund 40 Prozent der weltweiten Kaliexporte. 2012 erschütterte ein Preissturz den globalen Kalimarkt, worauf BPC die Produktion zurückfuhr, um die Lage unter Kontrolle zu halten. In solchen Fällen entstehen für Teilnehmer eines Kartells immer starke Anreize, einseitig die Produktion zu erhöhen und auf diese Weise auf Kosten des Partners zu profitieren. Dieses Vorgehen war auch hier zu beobachten, und zwar auf der belarussischen Seite. Im Dezember 2012 schaffte der belarussische Präsident das exklusive Recht von BPC zum Export von Kali aus Belarus ab und Belaruskalij begann, auf eigene Faust Kali auszuführen. Daraufhin kündigte der russische Partner ebenfalls eigene Exporte außerhalb der BPC an, was das Ende des Kartells besiegelte. Diese Entscheidung führte zu einem Kurssturz der Uralkalij-Aktie und die Verluste

des russischen Oligarchen Sulejman Kerimow, der zu diesem Zeitpunkt etwa 25 Prozent der Konzernanteile hielt, sollen sich auf über 500 Millionen US-Dollar belaufen haben.²³

In der ersten Jahreshälfte 2013 setzten die belarussische Regierung und das russische Unternehmen ihre Verhandlungen fort, die zu einem dramatischen Ergebnis führten: Im August 2013 wurde Wladislaw Baumgertner, Uralkalij-Chef und russischer Staatsbürger, im Anschluss an Unterredungen mit dem belarussischen Ministerpräsidenten in Minsk verhaftet. Die belarussische Staatsanwaltschaft behauptete, Baumgertner habe BPC und Belaruskalij durch Preismanipulationen einen Schaden von rund 100 Millionen US-Dollar zugefügt. Erst im November wurde Baumgertner an Russland ausgeliefert, allerdings nur deswegen, weil Russland formell ähnliche Klagen erhob (die nach der Auslieferung fallengelassen wurden).²⁴ Kerimow wiederum musste seinen Anteil am Uralkalij-Konzern verkaufen.²⁵ Auch in diesem Fall warteten russische Unternehmer vergeblich auf Unterstützung durch ihre Regierung. Hochrangige russische Politiker übten zwar öffentlich Kritik, doch der aggressiven Rhetorik folgten keinerlei Taten und die Kooperation mit Belarus, auch innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion, wurde reibungslos fortgesetzt.²⁶

Etwas vorteilhafter entwickelte sich die Situation für den russischen Investor beim Mobilfunkanbieter MTS Belarus. Das Unternehmen ist ein Joint Venture des russischen Telekommunikationskonzerns MTS und der staatlichen belarussischen Beltelekom und wurde 2002 gegründet. 41 Prozent aller Bestände der Direktinvestitionen von MTS in Ländern Eurasiens entfallen auf Belarus.²⁷ MTS Russland agiert in Belarus relativ erfolgreich, hat aber in puncto Ausweitung des

²² Nikolaj Gorelow/Olga Tomaschewskaja/Iwan Gordejew, »Projekt total'noj priwatisatsii« [Projekt einer totalen Privatisierung], in: *Wremja Nowostej*, 27.2.2007, S. 1.

²³ Olessja Elkowa, »Uralkalij Suleimana Kerimowa poterjal \$ 545 Mln. za odin den'« [Uralkalij von Suleiman Kerimow verlor 545 Millionen US-Dollar an einem Tag], in: *Izwestija*, 31.7.2013, S. 8.

²⁴ Wladislaw Trifonow, »Wladislawu Baumgertneru ne začli belorusskij srok« [Die belarussische Gefängnisstrafe wurde Wladislaw Baumgertner nicht angerechnet], in: *Kommersant Daily*, 26.8.2014, S. 5; Georgij Peremitin/Anatolij Temkin/Timofej Džadko, »Baumgertner ne winowat« [Baumgertner ist nicht schuldig], in: *RBK Daily*, 24.2.2015, S. 18.

²⁵ Elena Iwankina, »ONEKSIM za družbu« [Der Konzern ONEKSIM setzt sich für die Freundschaft ein], in: *RBK Daily*, 6.3.2014, S. 6.

²⁶ Jurij Barsukow, »Belorusskij benzin wozwraščajetsja w Rossiju« [Das belarussische Benzin kehrt nach Russland zurück], in: *Kommersant*, 16.9.2013, S. 6.

²⁷ Eurasian Development Bank (Hg.), *Monitoring vzaimnych investitsij w stranach SNG 2014* [wie Fn. 5], S. 10.

Geschäfts mit erheblichen Hindernissen zu kämpfen, denn es hält nur 49 Prozent der Aktien von MTS Belarus. Alle seit 2001 unternommenen Versuche, auch die restlichen 51 Prozent zu erwerben, sind gescheitert. Obwohl Belarus spätestens seit 2011 beabsichtigt, seinen Anteil zu verkaufen, fordert es einen Preis, der doppelt so hoch ist wie derjenige, den MTS Russland bezahlen will.²⁸ Auch bei diesem Konflikt mischt sich die russische Regierung nicht ein.

Die Liste der erfolglosen Markteintrittsversuche und der Einschränkungen für russische Unternehmen ließe sich ohne Weiteres fortschreiben. Allerdings gibt es, wie bereits erwähnt, eine wichtige Ausnahme: den Fall Beltransgaz. Hier stimmte die belarussische Regierung der Übernahme eines Unternehmens aus dem Bereich der kritischen Infrastruktur zu – aber nur weil die russische Regierung systematisch Druck ausübte.

Beltransgaz wurde 1992 als Staatsunternehmen gegründet und war seitdem Alleineigentümer aller durch Belarus laufenden Erdgasleitungen, welche die russischen Erdgasvorkommen mit Europa verbinden. Wie die Ukraine spielt Belarus eine außerordentlich wichtige Rolle als Transitland für die Exporte russischer Energierohstoffe nach Europa. Dies erklärt Russlands Interesse an der Privatisierung von Beltransgaz und Belarus' vorsichtige Haltung in diesem Punkt. 2001 vereinbarten beide Länder, dass Gazprom 50 Prozent der Aktien von Beltransgaz nach der anstehenden Privatisierung übernehmen und Russland als Gegenleistung die Belieferung von Belarus mit günstigem Gas fortsetzen werde. Die Privatisierung verzögerte sich allerdings und der belarussische Präsident äußerte sich immer widersprüchlicher zu den Perspektiven der russischen Akquisition.²⁹ Die russischen Investoren und die belarussische Regierung konnten sich auch nicht auf einen Preis einigen, denn die belarussische Forderung lag fast neunmal so hoch wie Gazproms Angebot.³⁰ Um Belarus verhandlungsbereiter

zu machen, setzten Gazprom und Russland mehrmals Preiserhöhungen und Lieferstopps als Druckmittel ein. Belarus dagegen drohte mit Enteignungen oder wirtschaftlichem Druck auf russische Investoren.³¹ Nach sechs Jahren Verhandlungen wurde Mitte 2007 vereinbart, dass Gazprom 50 Prozent der Beltransgaz-Anteile erwirbt. Diesmal fand die Transaktion auch tatsächlich statt. Russland musste allerdings einen Kaufpreis von 2,5 Milliarden US-Dollar akzeptieren, der deutlich näher an der belarussischen Forderung lag.

Die spätere Entwicklung des Beltransgaz-Geschäfts stand unter dem Zeichen der Finanzkrise, welche die belarussische Wirtschaft 2011 erschütterte: Die Inflation sprang auf mehr als 100 Prozent und die Landeswährung verlor fast die Hälfte ihres Wertes. Unter diesen Umständen war Belarus dringend auf russische Hilfe angewiesen, die das Land über verschiedene Kanäle auch bekam. Das schwächte seine Position gegenüber Russland in den weiteren Verhandlungen um Beltransgaz erheblich. Im Jahr 2011 verkaufte die belarussische Regierung die verbleibenden 50 Prozent der Beltransgaz-Anteile an Gazprom. Die dafür gezahlten 2,5 Milliarden US-Dollar entsprachen Belarus' Vorstellungen über den Wert des Unternehmens. Zwar hatte die belarussische Regierung vor der Krise keine weiteren Aktien an Russland veräußern wollen, selbst für einen hohen Preis nicht. Im Zuge der Krise sah sie sich aber dann doch dazu gezwungen.³²

Aus diesen Beobachtungen können zwei Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens versucht Belarus, obwohl ein enger politischer Partner Russlands und wirtschaftlich massiv von ihm abhängig, die Tür für russische Investoren möglichst geschlossen zu halten. Fundamentale Hemmnisse für Investitionen bestehen zum einen in der belarussischen Wirtschaftsordnung selbst, die von staatlichen Unternehmen dominiert ist, und zum anderen in gezielten Bemühungen der Staatsführung, die Abhängigkeit von ausländischen Investoren zu reduzieren. Gelegentlich scheint der Staat Investoren auch als »Melkkühe« anzusehen, denn die belarussische Führung scheut sich nicht, Investitionsvereinbarungen nach Gutdünken zu ändern.

Zweitens gibt es keine Hinweise darauf, dass die russische Regierung die Belange eigener Investoren

28 Oleg Sal'manow, »Belorusskije prowody MTS« [Belarussischer Abschied von MTS], in: *Wedomosti*, 17.9.2013, S. 16; Oleg Salmanow, »Prodajetsja MTS, torg umesten« [MTS wird verkauft, Verhandlungen sind möglich], in: *Wedomosti*, 20.9.2013, S. 16.

29 Wladimir Efanow, »Aleksandr Lukaschenko: Samyj sprawedliwyj sudja – eto wremja« [Alexander Lukaschenko: Der gerechteste Richter ist die Zeit], in: *Rossijskaja Gazeta*, 19.9.2002, S. 1.

30 Olga Masajewa, »Peregowory Beltransgaza i Gazproma mogut zaweršit'sja skandalom« [Verhandlungen zwischen Beltransgaz und Gazprom können mit einem Skandal enden], in: *Nezawisimaja Gazeta*, 22.5.2003, S. 5; Ekaterina Krawtschenko, »Pozitsija bez sdači« [Eine Stellung ohne Rückzug], in:

Izwestija, 5.8.2003, S. 6.

31 Aleksej Kilitschew, »Gazovoe obostrenie« [Zuspitzung im Gasbereich], in: *Nowyje Izwestija*, 2.10.2006, S. 3.

32 Wladimir Kreslawskij, »Belorussko-russkije gorki« [Belarussisch-russische Achterbahn], in: *Moskowskaja Prawda*, 29.11.2011, S. 2.

unterstützt. Selbst in extremen Fällen wie BPC gab es kaum Strafmaßnahmen gegen die belarussische Regierung wegen ihrer Missachtung der Interessen russischer Investoren. Zwar verlangte die russische Regierung gelegentlich weitgehende wirtschaftliche Reformen von Belarus, die eine Liberalisierung des Markteintritts und die für russische Investoren attraktive Privatisierung staatseigener Unternehmen einschließen sollten.³³ Offensichtlich sind aber diese Ziele für die russische Regierung zweitrangig, denn die politischen Beziehungen zum Lukaschenko-Regime genießen in diesem Fall Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen. Anders als häufig vermutet lässt sich nicht belegen, dass Investitionen aus politischen Gründen getätigt und als Einflussmittel benutzt werden. Um seinen politischen Einfluss zu behalten, scheint Russland vielmehr bereit zu sein, dem belarussischen Regime entgegenzukommen und auf Investitionsmöglichkeiten zu verzichten.

Die Ausnahme Beltransgaz bestätigt die Regel, denn die Gasleitungen nach Europa sind für Russlands politische Ambitionen und seine wirtschaftliche Entwicklung unverzichtbar. Der russische Staat hat also durchaus die Möglichkeit, Druck auf Belarus auszuüben, tut dies aber nur, wenn seine vitalen politischen Interessen berührt sind. Und auch dann ist offenbar eine durch Schocks verursachte, besonders verzweifelte Krisenlage notwendig, um die belarussische Regierung zu überzeugen.

Armenien

Betrachtet man seine **außenpolitische Orientierung**, sieht Armenien (wie auch Belarus) Russland als wichtigsten Verbündeten. Armenien ist jedoch möglicherweise noch abhängiger von Russland, da es wirtschaftlich weitgehend isoliert und in den ungelösten Berg-Karabach-Konflikt verstrickt ist. Im Land sind nach wie vor russische Truppen stationiert; Armenien ist Mitglied der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit. Zwar hatte es an früheren Versuchen wirtschaftlicher Integration in der Region nicht teilgenommen, trat aber der Eurasischen Wirtschaftsunion bei.

Das **generelle investive Umfeld** in Armenien ist deutlich besser als in Belarus. Armenien führte mehre-

re liberale Reformen durch, darunter eine Massenprivatisierung und die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. 2013 bewertete die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung die wirtschaftlichen Reformen in Armenien mit 2+, was etwa dem Durchschnitt für das postsowjetische Eurasien entspricht (und im unteren Mittelfeld der Skala liegt). Auf der Rangliste »Ease of Doing Business« liegt das Land auf Platz 37, im Corruption Perceptions Index auf Platz 94. Es scheint sich also um eine typische postsowjetische Marktwirtschaft zu handeln, die zwar mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat, jedoch sichtlich investitionsfreundlicher ist als eine Planwirtschaft belarussischer Prägung.

Die **Präsenz russischer Direktinvestitionen** in Armenien ist, gemessen an der wirtschaftlichen Bedeutung des Landes, sehr hoch. Russland ist nicht nur der mit Abstand größte ausländische Direktinvestor, sondern kontrolliert auch die kritische Infrastruktur in den Bereichen Erdgasversorgung, Eisenbahn und Elektrizität. In den ersten zwei Sektoren wurden die russischen Investoren von der armenischen Führung mit offenen Armen empfangen. Bereits 1997 gründeten Gazprom und das armenische Energieministerium die paritätisch kontrollierte Gesellschaft Armrosgazprom, welche die gesamte Gasinfrastruktur Armeniens übernahm. Die armenisch-russische Gesellschaft verwaltet auch das größte armenische Wärmekraftwerk Hrazdan. Die armenische Führung ignorierte unter anderem Vorschläge der USA, Anteile von Armrosgazprom an westliche Unternehmen zu verkaufen.³⁴ Offensichtlich war man nicht bereit, die engen Beziehungen zu Gazprom aufs Spiel zu setzen. Im Transportsektor waren die russischen Investoren ebenso erfolgreich. 2008 übernahm die Russische Eisenbahn (Rossijskie Železnye Dorogi, RZhD) die Konzessionsverwaltung über die Armenische Eisenbahn.³⁵

Im Bereich Elektrizität war die armenische Führung ursprünglich zurückhaltender. Russland äußerte bereits in den 1990er Jahren Interesse an armenischen Kraftwerken; Anfang der 2000er Jahre wurde eine Reihe von Joint Ventures vorgeschlagen. Armenien legte diese Vorschläge allerdings zunächst auf Eis. Einerseits gab es zu dem Zeitpunkt ernstzunehmende Angebote von Investoren aus Europa und den USA, andererseits auch Widerstand seitens der armenischen

³³ Vgl. Evgeny Vinokurov/Alexander Libman, »Do Economic Crises Impede or Advance Regional Economic Integration in the Post-Soviet Space?«, in: *Post-Communist Economies*, 26 (September 2014) 3, S. 341–358.

³⁴ »SŠA tesnjat Gazprom w Armenii« [Die USA drängen Gazprom in Armenien], in: *Wedomosti*, 2.3.2002.

³⁵ Jurij Simonjan, »Armjanskij tranzit« [Der armenische Transit], in: *Nezawisimaja Gazeta*, 5.6.2008, S. 8.

Unternehmer und Bürokraten, die von intransparenten Praktiken profitierten.³⁶ Eine Besonderheit des armenischen Elektrizitätssektors bildet das einzige armenische Kernkraftwerk Mezamor. Russland war stark daran interessiert, eine Kooperation in diesem Bereich aufzubauen, da das Atomkraftwerk mit Brennstoff aus Russland beliefert wird. Die EU wiederum verlangte die Stilllegung des Kraftwerks, da es nicht erdbebensicher sei. Diese Forderung steht nach wie vor im Raum, doch Armenien sieht sich angesichts fehlender alternativer Energiequellen außerstande, sie zu erfüllen.³⁷ Jedenfalls waren die Verhandlungen über den Fortbestand des Kraftwerks einer der Gründe, russische Investitionsvorschläge eher vorsichtig zu behandeln.

Die nichtrussischen Investoren verloren schließlich das Interesse an den armenischen Kraftwerken und zogen sich aus den Ausschreibungen zur Privatisierung zurück. Deswegen war Armenien nun doch bereit, ein russisches Angebot anzunehmen. Im Jahr 2003 erwarb die staatliche russische Holdinggesellschaft Inter RAO UES das Recht, das Atomkraftwerk Mezamor zu betreiben. Zwei Jahre später übernahm sie auch die Kontrolle über die armenischen Elektrizitätsnetzwerke (Electricity Networks of Armenia, ENA), die ursprünglich 2002 an die britische Midland Group verkauft worden waren. Die Akquisition von ENA löste damals eine erbitterte Diskussion in der armenischen Innenpolitik aus, denn nach armenischem Recht muss eine Übertragung größerer Aktienpakete der ENA von der Regierung in Jerewan genehmigt werden. Um diese Regel zu umgehen, wurde zwischen Midland und einer Offshore-Tochter von Inter RAO UES ein Treuhandvertrag für 99 Jahre geschlossen.³⁸ Doch schon 2006 gingen 100 Prozent der ENA-Aktien auch formal in den Besitz einer Tochtergesellschaft von Inter RAO UES über, ohne dass Jerewan protestierte. Außerdem sicherte sich Inter RAO UES die Kontrolle über die armenischen Hydroelektrizitätskraftwerke.

36 Nikolaj Poljanskij, »Swet i teni energosistemy Armenii« [Licht und Schatten des armenischen Elektrizitätssystems], in: *Nezawisimaja Gazeta*, 4.7.2001, S. 5; Milana Dawydowa, »Bitwa za elektroseti« [Der Kampf um Stromnetze], in: *Segodnja*, 18.3.2000.

37 Gajané Mowsesjan, »Opjat' žizn' pri swečach? Ewropa chočet zakryt' armjanskuju AES iz-za Rossijan« [Wieder ein Leben bei Kerzenlicht? Europa will das armenische Kernkraftwerk wegen der Russen schließen], in: *Wremja Nowostej*, 9.6.2004, S. 5.

38 Gajané Mowsesjan, »S Čubajsom na wek« [Mit Tschubajts für immer], in: *Wremja Nowostej*, 25.7.2005, S. 7.

Die Frage, ob die russischen Investitionen in Armenien eher politisch oder wirtschaftlich motiviert sind, ist nicht einfach zu beantworten. Gazprom und die Russische Eisenbahn haben ihre Übernahmen in Armenien im Kontext einer breiteren regionalen Strategie getätigt: Gazprom errichtet eine Gaspipeline nach Iran, die Russische Eisenbahn will ihr Streckennetz im Südkaukasus ausbauen. Bei solchen Großprojekten sind machtpolitische und ökonomische Aspekte kaum zu trennen. Im Fall von Inter RAO UES scheinen sich wirtschaftliche und geopolitische Überlegungen mit den persönlichen Vorstellungen des damaligen Vorstandsvorsitzenden Anatolij Tschubajts vom »liberalen Imperium« vermischt zu haben. Diese Idee bedeutete, dass Russland seine führende Rolle in Eurasien vor allem durch wirtschaftliche Kontrolle sichern müsse.³⁹ Aus dieser Sicht investierte Inter RAO UES in mehreren Ländern Eurasiens, sobald sich eine Gelegenheit für Investitionen ergab – auch, wie das nächste Kapitel zeigt, im russlandskeptischen Georgien.

Die wichtigsten russischen Investitionen in Armenien wurden bis etwa 2008/09 getätigt, denn danach gab es dort keine attraktiven Investitionsziele mehr. In der Folge ging es lediglich um die Erweiterung der bereits bestehenden Investitionsprojekte. Zum Beispiel erhöhte Gazprom 2014 seinen Anteil an Armrosgazprom von 50 auf 100 Prozent. Mit Ausnahme dieses Falls gibt es keine Belege für Änderungen im russischen Investitionsverhalten, die auf die strategische Diskussion in Armenien im Jahr 2013 über die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU oder die Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion zurückgehen könnten.

Aus dem Fall Armenien lässt sich schlussfolgern, dass der relative Erfolg russischer Investoren dort im Vergleich zu Belarus auf die deutlich schwierigere wirtschaftliche Lage im Land zurückzuführen ist. Was sich in Belarus nur während massiver Wirtschaftskrisen wie etwa im Jahr 2011 beobachten lässt, bildet in Armenien den Normalfall. Russland wurde als Mittel gesehen, die wirtschaftliche Isolation des Landes zu überwinden, etwa im Bereich Gasversorgung und Transport. Oft hat Armenien keine andere Wahl, als mit Russland zu kooperieren, weil das Interesse der Investoren außerhalb der Region gering oder mit unrealistischen Anforderungen verbunden ist. Weitere Arten der Abhängigkeit spielten für den Einstieg russischer Investoren ebenfalls eine wichtige Rolle: 2002

39 Vgl. Anatolij Tschubajts, *Rossija kak liberal'naja imperija* [Russland als ein liberales Imperium], Perm 2003.

wurde zum Beispiel ein Teil der armenischen Staatsschulden gegenüber Russland mit Aktien von Unternehmen der Energiewirtschaft und des Militärkomplexes beglichen.⁴⁰

Aus dieser Sicht ist auch zu bezweifeln, dass Russland seinen Einfluss auf die armenische Außenpolitik durch russische Investitionen steigern konnte, denn Armenien ist ohnehin nahezu vollständig auf Russland angewiesen, sowohl wirtschaftlich (etwa durch Rohstofflieferungen und die Überweisungen armenischer Arbeitsmigranten) als auch sicherheitspolitisch. Die Abhängigkeit ist nicht durch russische Investitionen entstanden, sondern wurde eher vom russischen Kapital ausgenutzt.

Georgien

Die **außenpolitische Orientierung** Georgiens ist eindeutig russlandkritisch. Im Laufe der letzten 25 Jahre gab es kaum längere Zeiträume, in denen die Beziehungen zwischen Russland und Georgien unproblematisch waren. Alle drei Präsidenten des unabhängigen Georgiens bis 2013 fochten im Laufe ihrer Amtsperiode Konflikte mit der russischen Führung aus, die bis zum offenen Krieg im Jahr 2008 eskalierten. Georgien beteiligt sich nicht an regionalen Organisationen, die von Russland initiiert oder unterstützt werden, und verließ 2009 sogar die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Dagegen ist das Land aktives Mitglied der GUAM-Gruppe (Georgien, Ukraine, Armenien und Moldau), einer regionalen Organisation, die versucht, den russischen Einfluss in Eurasien zu reduzieren.

Im Hinblick auf das **generelle investive Umfeld** ähnelte Georgien bis Mitte 2000er Jahre den anderen postsowjetischen Wirtschaften: Einerseits grassierte die Korruption und die Bürokratie war ineffizient, andererseits haben die Reformen bewirkt, dass eine Marktwirtschaft mit freier Preisbildung und einer Dominanz des Privateigentums entstand. Präsident Micheil Saakaschwili (2004–2013) führte erfolgreich tiefgreifende Reformen durch, welche die Korruption auf den unteren und mittleren Ebenen des Staates fast beseitigt und das investive Umfeld deutlich verbessert haben. Georgien belegte 2013 den 8. Platz auf der Rangliste »Ease of Doing Business« und den 55. Platz

im Corruption Perceptions Index von Transparency International und steht damit deutlich besser da als die anderen postsowjetischen Staaten. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung bewertet die Reformen in Georgien gleichwohl nur mit 2+, wie auch in den meisten anderen Ländern der Region.

Die **Präsenz russischer Direktinvestitionen** in Georgien ist geringer als in anderen Ländern Eurasiens. Nach dem absoluten Wert der Investitionsbestände lag Georgien laut EDB-Daten bis 2012 auf dem letzten Platz in Eurasien, 2013 überholte es Moldau. Jedoch gibt es auch in Georgien interessante Erfolgsgeschichten russischer Investoren, selbst in strategisch wichtigen Sektoren.

Bereits 2003 hat die staatliche russische Holdinggesellschaft Inter RAO UES die Aktiva des US-amerikanischen Stromversorgers AES in Georgien übernommen. AES kontrollierte die wichtigsten Bestandteile der georgischen Elektrizitätswirtschaft, nämlich 75 Prozent der Aktien des Stromnetzes Telasi, das unter anderem die georgische Hauptstadt Tbilisi mit Energie versorgt, sowie zwei Blöcke des Wärmekraftwerks Tbilisi. Außerdem betrieb AES zwei Wasserkraftwerke, Khrami-1 und Khrami-2. Die Entscheidung des US-Konzerns, sich von seinen Unternehmensanteilen in Georgien zu trennen, schien vor allem auf ökonomische Aspekte und Sicherheitsfaktoren zurückzugehen.⁴¹ Für die russische Akquisition gab es angeblich sowohl wirtschaftliche als auch politische Gründe: In den Medien hieß es, der Entschluss der Inter RAO UES, die Betriebe von AES zu übernehmen, sei mit dem russischen Staatspräsidenten abgesprochen worden.⁴²

Die georgische Führung unter dem damaligen Präsidenten Schewardnadse reagierte empört auf die Transaktionspläne und bemühte sich, alternative Investoren zu finden, allerdings ohne Erfolg.⁴³ Außerdem tauchten rechtliche Probleme auf, denn laut

⁴¹ Polina Silujanowa, »Ekspansija: Elektroschok dlja Eduarda Schewardnadse« [Die Expansion: Ein Elektroschock für Eduard Schewardnadse], in: *Gazeta*, 7.8.2003, S. 8; Wladimir Nowikow/Irina Rybal'tschenko/Dmitrij Butrin, »EES Rossii obosnowalos' w Gruzii« [UES hat sich in Georgien niedergelassen], in: *Kommersant Daily*, 2.8.2003, S. 5; Ilja Zheguljew, »Kak žiwjetsja rossijskomu biznesu w nedružestvennoj Gruzii« [Wie es den russischen Unternehmen im nicht freundlichen Georgien geht], in: *Forbes Russia*, 19.12.2011, <www.forbes.ru/sobytiya/kompanii/77729-kak-zhivetsya-rossijskomu-biznesu-v-nedruzhestvennoj-gruzii> (eingesehen am 21.4.2015).

⁴² Silujanowa, »Ekspansija: Elektroschok dlja Eduarda Schewardnadse« [wie Fn. 41], S. 8.

⁴³ Nowikow/Rybal'tschenko/Butrin, »EES Rossii obosnowalos' w Gruzii« [wie Fn. 41], S. 5.

⁴⁰ Elena Korop, »Kassjanow priwezjet domoj armjanskije aktsii« [Kasjanow wird armenische Aktien mit nach Hause bringen], in: *Izwestija*, 5.11.2002.

Vertrag mit der georgischen Regierung war es AES untersagt, die Betriebe zu veräußern. Um diese Restriktion zu unterlaufen, wurde die gesamte niederländische Dependence von AES, welche die georgischen Unternehmen kontrollierte, an die finnische Niederlassung von Inter RAO UES verkauft. Nachdem diese Transaktion bekanntgeworden war, unternahm die georgische Regierung unter Schewardnadse jedoch keine weiteren Eingriffsversuche.⁴⁴ Dasselbe galt für die Administration seines Nachfolgers Saakaschwili. Hatte er während seiner Zeit in der Opposition noch die erneute Verstaatlichung des Elektrizitätsnetzwerks Telasi verlangt, ließ er als Präsident diese Forderung unter den Tisch fallen.⁴⁵ Die russische Holding Inter RAO UES setzte ihre Tätigkeit in Georgien trotz aller Hindernisse fort.

Selbst im russisch-georgischen Krieg vom August 2008 und nach dessen Ende wurden die Investitionsbeziehungen zwischen den beiden Ländern nicht unterbrochen. Zum einen bewahrten die russischen Unternehmen während des Konflikts uneingeschränkte Loyalität gegenüber Georgien. Inter RAO UES gewährleistete die Stromversorgung auch während der bewaffneten Auseinandersetzungen, unter anderem durch Energielieferungen aus Russland. Die Befürchtungen, die eine mögliche russische Kontrolle über die kritische Infrastruktur ausgelöst hatte, bestätigten sich also nicht. Der russische Manager von Telasi, Juri Pimenow, sagte dazu: »Möglicherweise hat man von uns genau das [d.h. Lieferstopps] erwartet, um [unser Unternehmen] zu enteignen. Wir haben stillgehalten und dadurch unsere politische Enthaltung und unsere Loyalität bewiesen. Wir denken lediglich an Geschäfte – wir haben keine anderen Gedanken.«⁴⁶ Zum anderen stellten georgische Politiker klar, dass Georgien keine Enteignungen plane und gegenüber den russischen Investoren offen bleibe.⁴⁷ Inter RAO UES vereinbarte 2008 mit der georgischen Regierung sogar ein neues Abkommen über die Verwaltung des Wasserkraft-

werks Inguri.⁴⁸ Der russische Stromkonzern erhöhte ständig seine Investitionen in eigene Anlagen in Georgien.

Der Sieg der Koalition des georgischen Milliardärs Bidsina Iwanischwili im Jahr 2012, die auf eine gewisse Entspannung der Beziehungen zu Russland setzte, erschwerte paradoxerweise die Lage für Inter RAO UES in Georgien. Die Regierung Iwanischwili verlangte, die Energiepreise zu senken, so wie er es im Wahlkampf versprochen hatte. Diese Forderung bereitete Telasi Probleme und führte zu langwierigen Verhandlungen zwischen dem russischen Investor und der georgischen Regierung.⁴⁹ Im Dezember 2012 wurde der Vorstand von Telasi zusammen mit einer Gruppe ehemaliger hochrangiger Beamter der Saakaschwili-Regierung wegen des Verdachts auf Korruption und Steuerhinterziehung verhaftet.⁵⁰ Die Handlungsweise der georgischen Regierung lässt sich allem Anschein nach kaum als Ausdruck einer direkt gegen Inter RAO UES gerichteten Politik interpretieren, sondern eher als Folge innergeorgischer Streitigkeiten, unter anderem der Auseinandersetzung mit dem einstigen Präsidenten Saakaschwili. Der Fall zeigt, wie unklar die Beziehung zwischen der Außenpolitik und dem investiven Umfeld für russische Unternehmen ist.

Die Erfolgsgeschichte von Inter RAO UES lässt sich jedoch nicht auf alle potentiell attraktiven Wirtschaftssektoren übertragen. Zahlreiche russische Vorschläge, georgische Gasleitungen zu übernehmen, wurden von der Regierung abgelehnt, selbst wenn Russland mit einer Gaspreiserhöhung drohte.⁵¹ Zwar konnte der russische Gaslieferant Itera sich gegen Tilgung der georgischen Gasschulden 2002 die Kontrolle über Azot, das größte Chemiewerk des Landes,

⁴⁴ Silujanowa, »Ekspansija: Elektroschok dlja Eduarda Schewardnadse« [wie Fn. 41], S. 8.

⁴⁵ Polina Silujanowa, »Političeskij rubil'nik« [Der politische Schalter], in: *Gazeta*, 7.9.2004, S. 11.

⁴⁶ Zheguljew, »Kak žiwjetsja rossijskomu biznesu w nedružestwennoj Gruzii« [wie Fn. 41]. Alle Zitate hier und im Weiteren wurden vom Verfasser der Studie aus dem Russischen übersetzt. Von ihm stammen auch die ergänzenden Einschübe in den Zitaten (in eckigen Klammern).

⁴⁷ »Inwestitsii w Gruziju« [Investitionen in Georgien], in: *dp.ru*, 27.8.2008, <www.dp.ru/a/2008/08/27/Investicii_v_Gruziju> (eingesehen am 21.4.2015).

⁴⁸ Wegen Protesten aus Abchasien (das seit 1992 das Kraftwerk mit Georgien gemeinsam betreibt und 40 Prozent des davon erzeugten Stroms erhält) und aus dem georgischen Parlament wurde das Projekt nicht verwirklicht.

⁴⁹ Wladimir Dzaguto, »Inter RAO popalo pod predwybornuju agitatsiju« [Inter RAO geriet wegen der Wahlversprechen unter Druck], in: *Kommersant*, 28.11.2012, S. 11; Wladimir Dzaguto, »Gruzija oswobodila Rossiju ot inwestitsij« [Georgien hat Russland von Investitionen »befreit«], in: *Kommersant Daily*, 8.4.2013, S. 6.

⁵⁰ Michail Wignanskij, »Gruzinskije ministry menjajut kresla na nary« [Georgische Minister tauschen Regierungssessel gegen Gefängnisbetten], in: *Izwestija*, 21.12.2012, S. 5.

⁵¹ »Gruzija otkazywaetsja prodat' Gazpromu swoi gazowyje aktiwy« [Georgien hat sich entschieden, seine Beteiligungen an Gasunternehmen nicht an Gazprom zu verkaufen], in: *RBK*, 8.11.2006, <<http://top.rbc.ru/politics/08/11/2006/66993.shtml>> (eingesehen am 21.4.2015); Tatjana Rybakowa, »Itera, Go Home!«, in: *Finansowye Izwestija*, 8.10.2002, S. 1.

sichern.⁵² Aber auch dieses Unternehmen wurde von der Regierung Saakaschwili im März 2005 enteignet, da es die Investitionsverpflichtungen nicht erfüllt hatte.⁵³

Aus der georgischen Fallstudie lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens nutzen russische Investoren ihre Marktmacht und Kontrolle über Infrastruktur selbst in kritischen Fällen nicht dazu, die russische Außenpolitik zu unterstützen. Sogar während eines Krieges schien es der russischen Führung wichtiger zu sein, dass die russischen Unternehmen ihre Beteiligungen in Georgien behalten, als dass man sie als weiteres Druckmittel gegen das Land einsetzt.⁵⁴ Denkbar ist auch, dass Moskau die politischen Einflussmöglichkeiten durch russische Investitionen für irrelevant hielt. Zweitens sind gute politische Beziehungen zu Russland für russische Investoren nicht unbedingt notwendig, um erfolgreich Unternehmensanteile zu akquirieren und zu behalten. Im Gegenteil, das Umfeld für russische Firmen ist in Georgien zum Teil besser als in Belarus. Eine Ausnahme bildet wiederum die kritische Gasinfrastruktur. Drittens haben russische Investitionen kaum Einfluss auf Georgiens außenpolitische Orientierung und machten das Land bisher gewiss nicht russlandfreundlicher.

Ukraine

Im Hinblick auf die **außenpolitische Orientierung** waren die Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine bis 2014 immer wieder durch den Wechsel von Krisen und Annäherungsphasen gekennzeichnet. Aber auch während Letzterer versuchte die ukrainische Führung, immer eine gewisse Distanz zu Russland zu wahren, weswegen sich die Ukraine an den meisten von Russland initiierten Integrationsprojekten nicht beteiligte.

Das **generelle investive Umfeld** ist in der Ukraine grundsätzlich besser als in Belarus, da das Land die

Privatisierung und die meisten marktwirtschaftlichen Reformen umgesetzt hat. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung bewertete 2013 die ukrainischen Reformen mit 2+. Doch zumindest bis zur Euromaidan-Revolution 2014 blieb die Ukraine ein Paradebeispiel für ausufernde Korruption, ineffiziente öffentliche Verwaltung und Regulierung von Unternehmenstätigkeit sowie Dominanz der Oligarchen. In der Rangliste »Ease of Doing Business« fand sich die Ukraine 2013 auf Platz 112 wieder; im Korruptionsindex von Transparency International rangierte das Land auf Platz 144. Die ukrainischen Märkte sind also grundsätzlich für ausländische Investoren offen, doch das Wirtschaften in der Ukraine erfordert eine hohe Bereitschaft zu Schmiergeldzahlungen sowie zum Umgang mit intransparenter Bürokratie und unfairen Wettbewerbspraktiken. Es ist ungewiss, ob sich die Lage im Zuge der Reformen in den kommenden Jahren bessern wird.

Hinsichtlich der **Präsenz russischer Direktinvestitionen** war die Ukraine bis zur Krise 2014 das wichtigste Gastland für russische Investoren. Sie sind in nahezu allen Branchen der ukrainischen Wirtschaft vertreten. Weniger bedeutend sind sie im Bereich Infrastruktur: Neben den Investitionen von VS Energy und Energetitscheskij Standart in regionale Elektrizitätsgesellschaften kontrollierten russische Investoren lediglich die Dieselpipeline PrikarpatZapadTrans, die allerdings 2014 infolge eines Gerichtsurteils verstaatlicht wurde.⁵⁵ Alle Versuche der russischen Seite, den staatlichen ukrainischen Energiekonzern und Betreiber der Gasleitungen Naftogaz zu übernehmen, scheiterten, gleichgültig welche Regierung in Kiew an der Macht war. In anderen wirtschaftlich wichtigen Bereichen spielen russische Investoren dagegen eine dominante Rolle. Die Öltraffinerien beispielsweise verarbeiten überwiegend russisches Erdöl und sind für die russischen Ölproduzenten sehr attraktiv. In den frühen 2000er Jahren ist es russischen Investoren gelungen, vier der sechs ukrainischen Großraffinerien zu übernehmen, nämlich diejenigen in Lessetschansk (TNK, zum damaligen Zeitpunkt Teil der Alfa-Gruppe), Odessa (LUKOIL), Cherson (Allianz-Gruppe) und Kremenschuh (Tatneft).

⁵² Swetlana Nowolodskaja, »Gruzija podarit zawod Itere« [Georgien wird das Werk an Itera verschenken], in: *Wedomosti*, 15.8.2002; Wladimir Nowikow, »Gruzija spisala swoi gazowyje dolgi« [Georgien hat eigene Gasschulden abgeschrieben], in: *Kommersant Daily*, 13.1.2003, S. 15.

⁵³ »Kak rossijskije kompanii terjali aktivy w SNG« [Wie die russischen Unternehmen ihre Beteiligungen in der GUS verloren haben], in: *Kommersant Daily*, 21.9.2010, S. 12.

⁵⁴ Interessanterweise geht Russland 2014/15 ähnlich mit Investitionen in der Ukraine um, wie im Weiteren gezeigt wird.

⁵⁵ »Ukraina otobrala nefteprowod u rossijskoj Transnefti« [Die Ukraine hat die Ölleitung des russischen Konzerns Transneft enteignet], in: *Korrespondent.net*, 26.11.2014, <<http://korrespondent.net/business/companies/3448575-ukrayna-otobrala-nefteprovod-u-rossyiskoi-transnefty>> (eingesehen am 21.4.2015).

Diese Projekte bieten eine hervorragende Gelegenheit, die Bedeutung politischer Rahmenbedingungen für russische Investitionen zu untersuchen. Die ursprünglichen Akquisitionen wurden angeblich mit Unterstützung des damaligen Präsidenten Leonid Kutschma getätigt.⁵⁶ Im April 2005 führte die erste »orangefarbene« Regierung unter Ministerpräsidentin Tymoschenko eine staatliche Regulierung für Treibstoffpreise ein, was die Lage der Raffinerien spürbar erschwerte. Als Reaktion darauf stoppte die Ölraffinerie in Lessetschansk ihre Lieferungen für den ukrainischen Markt. Tymoschenko beschuldigte die russischen Unternehmen, die Brennstoffpreise durch Kartellabsprachen in die Höhe zu treiben.⁵⁷ Die Staatsanwaltschaft der Ukraine reagierte mit der Forderung, die Raffinerie in Lessetschansk zu nationalisieren.⁵⁸ Russische Unternehmen appellierten sowohl an den russischen Präsidenten und den Ministerpräsidenten (welche die Investoren in den Verhandlungen mit der Ukraine unterstützten) als auch an den ukrainischen Präsidenten Juschtschenko, sich ihrer Sache anzunehmen. Im Mai 2005 bezeichnete Juschtschenko die Maßnahmen seiner Regierung als »nicht marktwirtschaftskonform« und schaffte die Preisregulierung ab.⁵⁹ Die Kartellklage wurde vom ukrainischen Kartellamt zurückgewiesen.⁶⁰

Gleichzeitig gerieten auch andere russische Unternehmen ins Blickfeld der Tymoschenko-Regierung. Unmittelbar nach ihrem Amtsantritt Anfang 2005 erklärte die neue Ministerpräsidentin, sie werde die Privatisierungsgeschäfte der Ära Kutschma überprüfen. Damit wollte sie zwar nicht in erster Linie russische Investoren treffen, sondern eher die ukrainischen

Oligarchen aus dem Umfeld des ehemaligen Präsidenten. Jedoch gerieten auch russische Unternehmen unter Druck. Im Februar 2005 veröffentlichte Tymoschenko eine Liste mit 3000 Firmen, die verstaatlicht werden müssten, da die Staatsanwaltschaft Ungereimtheiten bei den Privatisierungsverfahren vermutete. Auch russische Unternehmen wie die Aluminiumwerke in Nikolajew und Saporoschje wurden zu Kandidaten für eine Renationalisierung. In den darauf folgenden Monaten verstummte die Diskussion über die Enteignung russischer Investitionen innerhalb der ukrainischen Führung nicht, wobei die Regierung in dieser Frage gespalten war.⁶¹ Erst als Tymoschenko im September 2005 ihren Posten verloren hatte und Jurij Jechanurow zum neuen Ministerpräsidenten ernannt worden war, wurden die Enteignungspläne auf Eis gelegt (aber unter den nächsten ukrainischen Regierungen wiederbelebt).⁶²

Im August 2006 folgte eine neue Regierung, diesmal unter Ministerpräsident Wiktor Janukowytsch. Damit stand dem proeuropäischen »orangefarbenen« Präsidenten Juschtschenko ein, so schien es, prorussischer Ministerpräsident gegenüber. Doch für die russischen Investoren besserte sich die Lage kaum. Anders als unter Tymoschenko, die Verstaatlichungen zwar ankündigte, aber nie endgültig durchsetzte, wurde den russischen Kapitalanlegern unter Janukowytsch im Dezember 2007 die Kontrolle über die Ölraffinerie Kremenschuh entzogen. Seit 1994 war diese von einem russisch-ukrainischen Joint Venture betrieben worden. 1999 erwarb der russische Partner Tatneft die Aktienmehrheit an der Raffinerie, allerdings mit Hilfe einer rechtlich höchst fragwürdigen Transaktion: 18,3 Prozent der Aktien gingen an zwei mit Tatneft verbundene Offshore-Gesellschaften. Die ersten Klagen dagegen wurden 2001 vom ukrainischen Staat erhoben. Nach mehreren widersprüchlichen Urteilen

56 Petr Korobejnik, »Oligarchi w oranżewo-golubom« [Oligarchen in Orange und Blau], in: *Nowaja Gazeta*, 23.12.2004, S. 15.

57 Sergej Sidorenko/Nikolaj Makejew »Gorjučie slezy« [Bittere Tränen], in: *Gazeta*, 12.4.2005, S. 18; Anna Skornjakowa/Oleg Gawrisch, »Benzin do Kiewa dowedjet« [Benzin wird bis nach Kiew führen], in: *Kommersant Daily*, 21.4.2005, S. 13.

58 Andrej Lemeschko, »Timošenko napugala Fridmana« [Tymoschenko hat Fridman erschreckt], in: *Gazeta*, 22.4.2005, S. 17.

59 Nikolaj Gorelow/Denis Rebrow, »Zaprijagajte, chlopsy, konei« [Burschen, legt den Pferden das Geschirr an], in: *Wremja Nowostej*, 21.4.2005, S. 1; Denis Rebrow, »Benzinowyj Bojkot« [Der Benzin-Boykott], in: *Wremja Nowostej*, 20.4.2005, S. 7; Denis Rebrow, »Juščenko prišlos' wybirat' meždu Timošenko i benzinom« [Juschtschenko war gezwungen, zwischen Tymoschenko und Benzin zu wählen], in: *Wremja Nowostej*, 20.5.2005, S. 1.

60 Andrej Lemeschko, »Sgovor ne dokazan« [Absprache ist nicht bewiesen], in: *Gazeta*, 20.7.2005, S. 14.

61 Sergej Sidorenko, »Ukrainskoe prawitel'stwo ospariwaet itogi priwatisatsii za pjat' let« [Die ukrainische Regierung bestreitet die Privatisierungsergebnisse der letzten fünf Jahre], in: *Gazeta*, 17.2.2005, S. 6; Anna Nikolajewa/Julja Fedorinowa, »Prisrak peredela« [Das Gespenst der Umverteilung], in: *Wedomosti*, 11.2.2005; Andrej Panow/Elena Rudnewa, »Raskulačiwajut« [Das Eigentum wird enteignet], in: *Wedomosti*, 28.4.2005; Andrei Tschernikow, »Operatsija častnye ruki« [Operation private Hände], in: *Kommersant-Vlast*, 9.5.2005, S. 37–39; Sergej Sidorenko/Alexander Borisow, »Wot i dogoworilis'« [Da haben sie sich geeinigt], in: *Gazeta*, 3.3.2005, S. 18.

62 Nonna Timoschtschenko/Mikhail Zygar', »Oranżewyj peredel« [Die orangefarbene Umverteilung], in: *Kommersant Daily*, 30.9.2005, S. 1.

entschied das mit dem Fall befasste Gericht im Mai 2007, die umstrittenen Aktien seien an den staatlichen ukrainischen Energiekonzern Naftogaz zu übertragen, der auf diese Weise die Kontrolle über das Unternehmen erlangte. Im Oktober 2007 wurde das von den russischen Partnern ernannte Management des Unternehmens unter Einsatz einer bewaffneten Gruppe, möglicherweise Mitgliedern der Spezialeinheit Berkut, durch eine neue Firmenleitung ersetzt.⁶³ Im Mai 2008 klagte Tatneft gegen den ukrainischen Staat⁶⁴ und nach einer Reihe von Niederlagen vor ukrainischen Gerichten wurde der Streit im August 2014 von einem Schiedsgericht in Den Haag zugunsten von Tatneft entschieden.⁶⁵

Die Regierung Janukowytsch schien im Jahr 2007 formal eine neutrale Haltung einzunehmen, die manche als indirekte Unterstützung von Tatneft,⁶⁶ andere aber als Befürwortung der Enteignung⁶⁷ interpretierten. Wichtig ist, dass der Konflikt offensichtlich nicht nur als Kontroverse zwischen russischen Investoren und der ukrainischen Regierung zu verstehen ist. Ein weiterer Interessent war laut mehreren Quellen die Gruppe »Privat« des ukrainischen Oligarchen Igor Kolo-moiskij, der sich auf diese Weise die Kontrolle über die Geldströme des Unternehmens sichern wollte.

Ein anderes Beispiel verdeutlicht den komplexen Zusammenhang zwischen der Politik und den russischen Investitionen in der Ukraine. Im März 2007, unter Präsident Juschtschenko und Ministerpräsident Janukowytsch, erwarb die russische private Unternehmensgruppe Transmashholding die Luhansker Diesellokomotivfabrik (Luganskteplowoz). Angeblich war die Übernahme ein halbes Jahr früher bei Ver-

handlungen zwischen dem russischen und dem ukrainischen Ministerpräsidenten vereinbart worden.⁶⁸ Luganskteplowoz sollte mit Hilfe einer Auktion privatisiert werden, doch es gab nur zwei Teilnehmer – Tochterunternehmen von Transmashholding. Der tatsächlich zu zahlende Preis in Höhe von 292,5 Millionen Hrywnja (57,9 Millionen US-Dollar) lag nur minimal über dem Startpreis (292 Millionen Hrywnja). Daher ist es kaum verwunderlich, dass diesem Verfahren rasch Klagen anderer Interessenten folgten, die zur Privatisierung aus formalen Gründen nicht zugelassen worden waren.⁶⁹ Auch die parlamentarische Opposition, damals geführt von Tymoschenko, und Präsident Juschtschenko forderten eine Untersuchung des Geschäfts.⁷⁰ Während der Amtszeit von Präsident Juschtschenko und Ministerpräsidentin Tymoschenko wurde das Unternehmen im Januar 2008 durch ein Urteil des Obersten Gerichts verstaatlicht.⁷¹ Im Juni 2010 – Janukowytsch hatte mittlerweile Juschtschenko als Präsident und Nikolai Asarow hatte Tymoschenko als Ministerpräsident abgelöst – wurde die Firma abermals privatisiert. Gewinner der Auktion war erneut Transmashholding, die allerdings einen höheren Preis zahlen musste.⁷² Postwendend drohte die ukrainische Regierung mit Renationalisierung, die Staatsanwaltschaft leitete eine Untersuchung ein und im September 2010 beschloss das Wirtschaftsgericht Kiew, dass die Fabrik zum zweiten Mal zu verstaatlichen sei.⁷³

63 Tatjana Iwzhenko, »Neftjanoy front« [Die Ölfront], in: *Nezawisimaja Gazeta*, 9.9.2008, S. 11; Kirill Razumowskij, »Neudawšijsja blizkrig« [Der misslungene Blitzkrieg], in: *Profil*, 24.12.2007, S. 42f; Natalja Skorlygina/Denis Rebrow, »Ukrat-nafta wyšla iz-pod kontrolja Tatarii« [Tatarstan verlor seine Kontrolle über Ukratnafta], in: *Kommersant Daily*, 15.6.2007, S. 13; Wlas Rjazanow, »Na okraïne zakona« [Am Rande der Legalität], in: *Ekspert*, 29.10.2007, S. 30f.

64 Natalja Skorlygina/Oleg Gawrisch/Denis Rebrow, »Tatneft' trebujet ot Ukrainy \$1 Mld« [Tatneft fordert von der Ukraine 1 Milliarde US-Dollar], in: *Kommersant Daily*, 22.5.2008, S. 17.

65 Irek Murtasin, »Neftjanoe Zerkalo« [Der Ölspiegel], in: *Nowaja Gazeta*, 20.8.2014, S. 11; Jurij Barsukow, »Tatneft' našla w Gaage uprawu na Kiew« [Tatneft hat sich vor Gericht in Den Haag gegen Kiew durchgesetzt], in: *Kommersant Daily*, 18.8.2014, S. 9.

66 Rjazanow, »Na okraïne zakona« [wie Fn. 63].

67 Aleksandr Tutuschkin/Aleksej Nikol'skij/Aleksej Bausin, »Berkut naletel na Tatneft'« [Berkut hat Tatneft angegriffen], in: *Wedomosti*, 22.10.2007.

68 Renata Jambajewa/Sergej Ryzhin »Luganskteplowoz wyjedet w Rossiju na gaze pod uprawlenijem Transmashholdinga« [Luganskteplowoz wird an die russische Transmashholding verkauft, Ukraine bekommt günstiges Gas], in: *Kommersant Daily*, 25.9.2006, S. 17; Olga Kolesnikowa/Oleg Gawrisch/Aleksandr Tschernowalow »Družba narodow« [Völkerfreundschaft], in: *Kommersant Daily*, 20.7.2006, S. 9.

69 Irina Malkowa/Tatjana Iwzhenko, »Transmashholding kupil teplowozy« [Transmashholding hat Diesellokomotive gekauft], in: *Wedomosti*, 26.3.2007.

70 Wladimir Solowjew, »Dorogie wragi« [Liebe Feinde], in: *Kommersant Daily*, 3.4.2007, S. 9; Irina Malkowa/Tatjana Iwzhenko, »Podozritel'no dješewo« [Verdächtig billig], in: *Wedomosti*, 12.4.2007.

71 »Vkratse« [Kurz gesagt], in: *Wedomosti*, 11.1.2008.

72 Andrej Ledenew/Dmitrij Belikow, »Transmashholding snowa pritsepil Luganskteplowoz na \$1 Mln dorože startowoj tseny« [Transmashholding kaufte Luganskteplowoz für 1 Million US-Dollar mehr als der Startpreis], in: *Kommersant Daily*, 16.6.2010, S. 9.

73 Aleksej Nepomnjaschtschij, »Wtoroj raz otbirajut« [Zum zweiten Mal enteignet], in: *Wedomosti*, 27.9.2010, S. 8; Tatjana Iwzhenko, »Priwatisatsija possorila Kiew i Moskwu« [Privatisierung ließ Kiew und Moskau streiten], in: *Nezawisimaja Gazeta*, 3.9.2010, S. 1; Aleksandr Wertjatschich, »Grimasy družby« [Grimassen der Freundschaft], in: *Sankt-Peterburgskije*

Transmashholding behielt im Zuge des weiteren gerichtlichen Verfahrens die Kontrolle über Lugansk-teplowoz, das allerdings seit 2014 durch den militärischen Konflikt in der Ostukraine gefährdet ist.

Ein weiterer Vergleich zeigt, dass zwischen dem Grad außenpolitischer Affinität zu Russland und der Präferenz für russische Investoren in der Ukraine kein nachweisbarer Zusammenhang besteht. Als Janukowytsch 2010 Präsident wurde, erörtern Kiew und Moskau zahlreiche neue Investitionsprojekte: die Fusion der Kernkraftwerksbetreiber, mehrere Joint Ventures, die Privatisierung der staatlichen ukrainischen Telefongesellschaft Ukrtelecom und des Hafens von Odessa und sogar den Zusammenschluss von Naftogaz und Gazprom. All diese Überlegungen verliefen jedoch rasch im Sande.⁷⁴ Die letzten Jahre der vorangegangenen Tymoschenko-Regierung (2007–2010) dagegen waren durch bedeutende Errungenschaften russischer Investoren gekennzeichnet: 2009 übernahm die staatseigene russische Entwicklungsbank Wneschekonombank die ukrainische Prominvestbank, die während der globalen Finanzkrise massiv unter Druck geraten und praktisch insolvent war.⁷⁵ Es ist sehr wahrscheinlich, dass diese Transaktion von der russischen politischen Führung gebilligt wurde, denn die Wneschekonombank ließ sich dabei auf eine äußerst riskante Investition ein. Die erfolgreiche Sanierung sicherte ihr allerdings eine starke Stellung im ukrainischen Bankensektor: Anfang 2015 belegte die Prominvestbank den fünften Rang, gemessen am Umfang der Aktiva in der Ukraine.

Die beschriebenen Fälle erlauben drei Schlussfolgerungen. Erstens war die Lage für russische Investoren unter allen Regierungen in der Ukraine schwierig, aber nicht hoffnungslos. Zum Teil gelang es russischen Unternehmen, während der Amtszeit russlandfreundlicher Regierungen attraktive Investitionen zu tätigen, doch dieselben Regierungen ließen auch Enteignungen russischer Unternehmen zu. Wichtigste Triebkraft für das Verhalten der ukrainischen Regierungen gegen-

über russischen Unternehmen scheint eher Rent-Seeking⁷⁶ zu sein, nicht eine konsistente Außenpolitik. Auch der Populismus einzelner Politiker ist hier zu berücksichtigen. Was den Umgang der ukrainischen Führung und Eliten mit russischen Investitionen betrifft, deutet vieles auf Streitigkeiten oder zumindest fehlende Koordinierung hin. Gründe dafür dürften pekuniäre Interessen oder Machtambitionen einzelner Akteure sein, die zum Teil eng mit einflussreichen Oligarchen verbunden sind. Nicht zu unterschätzen ist ferner die Trägheit der Bürokratie: Untersuchungen und Gerichtsverfahren zogen sich hin, unabhängig davon, welche Position die jeweilige Regierung zu den betreffenden Fällen vertrat.

Zweitens lässt sich nicht belegen, dass russische Unternehmen in der Lage waren, die ukrainische Politik erfolgreich zu beeinflussen. Was die Außenpolitik angeht, gibt es keine Beweise dafür, dass solche Versuche der Einflussnahme unternommen wurden. Allenfalls lassen sich Beispiele für rein wirtschaftspolitische Lobbyarbeit finden. Und abgesehen von vielen Schattengeschäften, in denen russische Unternehmen offensichtlich nur ihr eigenes Interesse gegen alle möglichen Wettbewerber (auch aus Russland) verfolgten, existiert nur ein einziger gewichtiger Fall, in dem die Lobbyarbeit erfolgreich war: die Abschaffung der von der ersten Tymoschenko-Regierung eingeführte Preisregulierung für Treibstoffe. Dieser Erfolg der russischen Unternehmen ist sehr wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass es bereits einen Konflikt zwischen Juschtschenko und Tymoschenko gab. In anderen Streitfällen wiederum blieb den russischen Investoren nichts anderes übrig, als bei internationalen Gerichten zu klagen.

Drittens hat die russische Regierung in der Ukraine, anders als in Belarus, tatsächlich auf verschiedenen Ebenen mehrmals Einfluss ausgeübt, um russische Investoren zu unterstützen. In den meisten Fällen schien dies aber keine Priorität der russischen Führung gewesen zu sein, sondern lediglich ein Nebenprodukt in zwischenstaatlichen Verhandlungen, etwa über die Gaspreise. Beispiele für die offene Instrumentalisierung russischer Direktinvestitionen in der Ukraine durch die russische Politik gibt es bisher nicht.

Wedomosti, 14.7.2010, S. 3.

⁷⁴ Wladimir Zastawa, »Ukrainets i russkij – bratija nawek?« [Ukrainer und Russe – Brüder für immer?], in: *Nezawisimaja Gazeta*, 8.2.2011, S. 3; Aleksandr Gabujew/Wladimir Solowjew/Dmitrij Belikow, »Ukraina s odnogo gaza ne ponimajet« [Gas reicht nicht aus, um die Ukraine zu überzeugen], in: *Kommer-sant*, 12.8.2011, S. 1.

⁷⁵ Vgl. Aleksandr Libman/Mikhail Golovnin, »Trends in Investment Cooperation between CIS Countries and the Global Economic Crisis«, in: Evgeny Vinokurov (Hg.), *EDB Eurasian Integration Yearbook 2011*, Almaty 2011, S. 49f.

⁷⁶ Unter Rent-Seeking versteht man den Versuch ökonomischer und politischer Akteure, auf Basis ihrer Machtstellung in Marktprozesse einzugreifen, um sich zusätzliche Einnahmen zu sichern.

Implikationen für das investive Umfeld

Russische Investitionen können auch die Qualität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Gastländern beeinflussen. In der wissenschaftlichen Diskussion werden ausländische Direktinvestitionen meistens als Motor der Modernisierung gesehen. Diese Sicht unterstellt allerdings, dass transparente und sichere Institutionen tatsächlich optimale Bedingungen für die Investoren schaffen und deswegen von ihnen bevorzugt werden.⁷⁷ Ob dies auch auf russische Investoren zutrifft, ist fraglich. Russische Unternehmen operieren in ihrer Heimat meistens unter höchst undurchsichtigen Bedingungen, die sie zu nutzen wissen. Investitionen in einer Volkswirtschaft mit unsicheren Eigentumsrechten und hoher Korruption könnten für sie zwar mit höheren Enteignungsrisiken verbunden sein. In solch einer Volkswirtschaft wäre es aber auch einfacher, durch politische Kontakte eine privilegierte Stellung zu erlangen, aus der sich deutlich höhere Gewinne erzielen ließen.⁷⁸ Zumindest müssen Korruption und schwacher Schutz der Eigentumsrechte russische Unternehmen nicht zwangsläufig abschrecken, da dies bereits aus Russland selbst bekannt ist. Oft wird behauptet, dass multinationale Unternehmen aus Ländern mit hoher Korruption gern in ähnlich korrupten Ländern investieren.⁷⁹ Auf chinesische Großunternehmen etwa scheint diese Annahme zuzutreffen.⁸⁰

Das bedeutet, dass russische Investitionen sich negativ auf das investive Umfeld auswirken könnten.

⁷⁷ Vgl. Bonnie G. Buchanan/Quan V. Le/Meenakshi Rishi, »Foreign Direct Investment and Institutional Quality: Some Empirical Evidence«, in: *International Review of Financial Analysis*, 21 (Januar 2012), S. 81–89.

⁷⁸ Vgl. Konstantin Sonin, »Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights«, in: *Journal of Comparative Economics*, 31 (Dezember 2003) 4, S. 715–731.

⁷⁹ Vgl. Svetlana Ledyeva/Päivi Karhunen/Riitta Kosonen, »Birds of a Feather: Evidence on Commonality of Corruption and Democracy in the Origin and Location of Foreign Investment in Russian Regions«, in: *European Journal of Political Economy*, 32 (Dezember 2013), S. 1–25.

⁸⁰ Vgl. Peter J. Buckley/L. Jeremy Clegg/Adam R. Cross/Xin Liu/Hinrich Voss/Ping Zheng, »The Determinants of Chinese Outward Foreign Direct Investment«, in: *Journal of International Business Studies*, 38 (Juli 2007) 4, S. 499–518; Ivar Kolstad/Arne Wiig, »What Determines Chinese Outward FDI?«, in: *Journal of World Business*, 47 (Januar 2012) 1, S. 26–34.

Im schlimmsten Fall würden mit dem russischen Kapital auch zwielichtige Unternehmenspraktiken importiert, zum Beispiel eine höhere Bereitschaft, Bestechungsgeld zu zahlen. Zumindest könnte der Zufluss russischer Investitionen bewirken, dass die Länder nur wenig Entschlossenheit an den Tag legen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, weil sie auch unter den aktuellen Umständen Zugang zu Investitionskapital haben.

Um dies näher zu beleuchten, wird im Folgenden wiederum der Zusammenhang von aggregierten Indikatoren der Qualität des investiven Umfelds und der russischen Investitionsbestände betrachtet. Wo russische Investoren Länder mit intransparenten Spielregeln präferieren oder selbst Unternehmenspraktiken exportieren, welche die Korruption fördern, ist eine negative Korrelation zwischen Indikatoren, welche die Qualität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen messen, und dem Zufluss russischen Kapitals zu beobachten (wobei hier eine wechselseitige Kausalität nicht ausgeschlossen ist). Sofern russische Investoren – wie auch diejenigen aus Industrieländern – Besorgnis wegen hoher Korruption und unsicherer Eigentumsrechte hegen und deswegen lieber in Ländern mit besseren Rahmenbedingungen investieren, ist die Korrelation positiv. Es kann aber auch sein, dass sich die russischen Investoren zwar von diesen Hindernissen nicht abschrecken lassen, jedoch auch keine Gewinne erzielen, sondern lediglich bereit sind, solche Rahmenbedingungen – wie in Russland – in Kauf zu nehmen. Dann wäre keine Korrelation festzustellen.

Um die Qualität der wirtschaftlichen Institutionen zu beurteilen, werden Indikatoren zu Rate gezogen, die von der Weltbank im Rahmen des Projekts *Worldwide Governance Indicators (WGI)* veröffentlicht wurden⁸¹ und zahlreiche Studien und Ranglisten aggregieren. Für diese Studie sind vier Indikatoren relevant: *Government Effectiveness (GE)*, *Regulatory Quality (RQ)*, *Rule of Law (RL)* und *Control of Corruption (CC)*. Der GE-Indikator zeigt an, wie effizient die öffentliche Verwaltung funktioniert. Mit dem RQ-Indikator wird

⁸¹ World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>> (eingesehen am 21.4.2015).

ermittelt, wie hoch die Qualität der Wirtschafts- und Sozialpolitik und deren Fähigkeit ist, Wachstum zu fördern. Der RI-Indikator gibt an, inwieweit die wirtschaftlichen Akteure Vertrauen in die Stabilität von Eigentumsrechten und Verträgen haben. Mit Hilfe des CC-Indikators schließlich lässt sich ablesen, wie verbreitet die Korruption ist. Alle Indikatoren werden auf einer 100-Punkte-Skala verortet, wobei höhere Werte größerer Qualität der Institutionen entsprechen.

Abbildung 5 (S. 28) stellt diese Indikatoren den Beständen russischer Direktinvestitionen Ende 2013 gegenüber. Sie beinhaltet vier Grafiken, in denen die Länder Eurasiens nach einzelnen WGI-Indikatoren und nach den Bestandswerten russischer Direktinvestitionen positioniert werden. Jeder Punkt auf den Streudiagrammen repräsentiert eines der Länder der Region. Offensichtlich lässt sich keine Korrelation zwischen den russischen Kapitalanlagen und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen feststellen. Das russische Kapital lässt sich weder von guten noch von schlechten Rahmenbedingungen besonders anziehen.⁸²

Dass russische Unternehmen auch intransparente Rahmenbedingungen und Korruption zu akzeptieren bereit sind, ist den Beobachtern vor allem in der Ukraine bereits geläufig. Der ukrainische Volkswirt Wiktor Suslow behauptet etwa: »Wenn ich die großen [russischen] Investoren frage: ›Sind Sie besorgt über das, was in unseren Gerichten passiert? Sie treffen nicht immer die richtige Entscheidung!‹, antworten sie: ›Für uns treffen sie die richtige Entscheidung; wir wissen, wem wir wie viel zahlen müssen. Wir sind unsicher, [wie die Prozesse] in Großbritannien [oder] vor dem Stockholmer Schiedsgericht [ablaufen], aber hier werden alle Probleme mit Geld oder viel Geld gelöst.«⁸³ Und der Vizepräsident des Ukrainian Center for Corporate Relations Studies, Wjatscheslaw Butko, ist der Auffassung, dass »die Regeln des Unternehmertums in unserem Land so sind, dass sich nur das russische Kapital und das Kapital aus dem postsowjetischen Raum wohlfühlen. Wir haben dieselben Bedingungen

der Unternehmenstätigkeit wie diese Länder, wir sind ebenfalls nicht zivilisiert.«⁸⁴

Auch die Beispiele, die in dieser Studie aufgeführt wurden, machen deutlich, dass die russischen Unternehmen bereit sind, intransparente Wege zu gehen und Methoden am Rande der Legalität anzuwenden: Um die Aktienmehrheit der Raffinerie in Kremenchuk zu erlangen, hat Tatneft auf rechtlich zweifelhafte Weise Anteile an dubiose Offshore-Gesellschaften übertragen, was nicht vom Eigentümer, sondern vom damaligen Vorstand der Raffinerie ohne Zustimmung des Kartellamtes gebilligt wurde.⁸⁵ Transmashholding beteiligte sich an einer eindeutig manipulierten Privatisierungsauktion, um die Lokomotivfabrik Lugansktepłowoz zu erwerben. Inter RAO UES griff zu undurchsichtigen Offshore-Transaktionen, um die rechtlichen Beschränkungen für die Übernahme von Elektrizitätsunternehmen in Georgien und Armenien zu umgehen. Auch die Beziehungen zwischen Inter RAO UES und der Saakaschwili-Regierung waren angeblich durch Korruption und informelle Privilegien gekennzeichnet.⁸⁶ Die Ölraffinerie in Lessetschansk wurde nach zwei gescheiterten Auktionen von der Alfa-Gruppe übernommen. Dabei sollen informelle Kontakte zwischen Alfa und der damaligen ukrainischen Regierung ausschlaggebend gewesen sein.⁸⁷

In den meisten Fällen waren es gerade diese Unregelmäßigkeiten, welche die Regierungen der Gastländer als Rechtfertigung zur Enteignung benutzten, obwohl die Entscheidung, Rechtsnormen anzuwenden, höchstwahrscheinlich ihrerseits einen politischen Hintergrund hatte oder mit Interessen anderer Unternehmen und Rent-Seeking verbunden war. Die genannten Beispiele sprechen per se noch nicht dafür, dass die russischen Unternehmen kein Interesse an Rechtsstaatlichkeit haben. Eher zeigen sie, dass die russischen Investoren (wie sie es zuvor in Russland selbst während der Privatisierungsmaßnahmen in den 1990er Jahre handhabten) jeden Weg zu gehen bereit sind, falls er ihnen dazu verhilft, attraktive Unternehmensbeteiligungen im Gastland zu erlangen.

⁸² Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich bei der Analyse einer größeren Ländergruppe mit stärkeren Unterschieden im investiven Umfeld eine Korrelation zwischen diesen Variablen ergeben würde. Allerdings sind die russischen Direktinvestitionen mit wenigen Ausnahmen für die Länder außerhalb Eurasiens nicht signifikant genug, um die Qualität des investiven Umfelds zu beeinflussen.

⁸³ »Inwestor pugliw kak mysch« [Ein Investor ist ängstlich wie eine Maus], in: *Obozrevatel.com*, 12.6.2010, <<http://obozrevatel.com/news/2010/6/11/371867.htm>> (eingesehen am 21.4.2015).

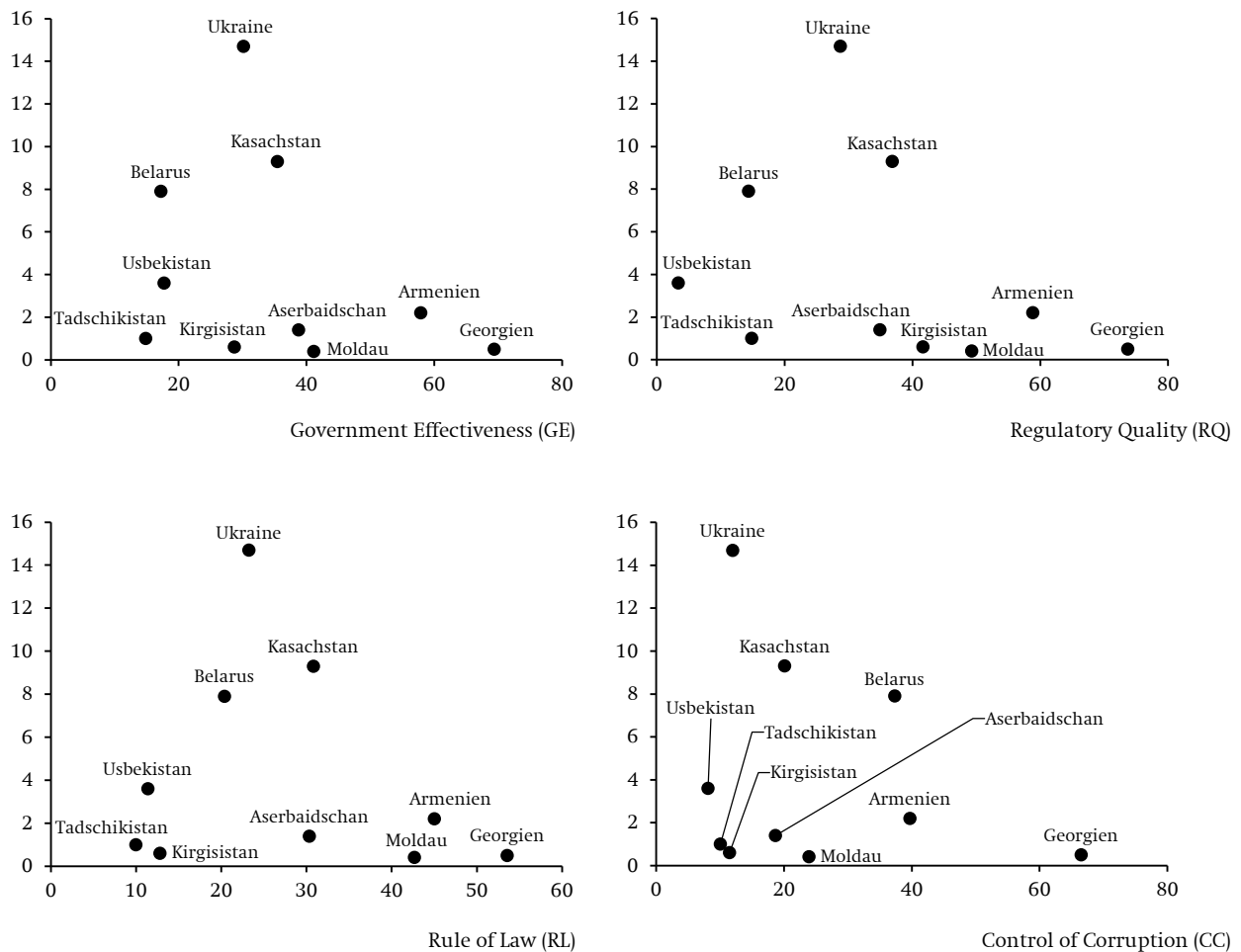
⁸⁴ »Kakie riski dlja Ukrainy neset rossijskij kapital« [Welche Risiken das russische Kapital für die Ukraine birgt], in: *Odnako.org*, 28.7.2010, <www.odnako.org/blogs/kakie-riski-dlya-ukraini-neset-rossijskiy-kapital-ekspertnyj-opros/> (eingesehen am 21.4.2015).

⁸⁵ Rjazanow, »Na okraïne zakona« [wie Fn. 63].

⁸⁶ Dzaguto, »Gruzija oswobodila Rossiju ot inwestitsij« [wie Fn. 49], S. 6.

⁸⁷ Korobejnik, »Oligarchi w oranżewo-golubom« [wie Fn. 56].

Abbildung 5
Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und russische Investitionen



Anmerkung: Jeder Punkt in der Abbildung repräsentiert ein Land. Auf der vertikalen Achse werden Investitionsbestände der russischen Unternehmen (in Milliarden US-Dollar), auf der horizontalen Achse einzelne Dimensionen der World Governance Indicators (Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law und Control of Corruption) abgebildet.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten der Eurasian Development Bank (Hg.), *Monitoring vzaimnykh investitsij w stranach SNG 2014* [wie Fn. 5], und der Weltbank, *Worldwide Governance Indicators* [wie Fn. 81] (eingesehen am 21.4.2015).

Beispiele für russische Unternehmen mit ausdrücklicher Präferenz für diffuse Rahmenbedingungen sind selten. Der prominenteste Fall ist vielleicht die Privatisierung von Kryworozhstal, des größten Stahlwerks in der Ukraine. Zum ersten Mal gelangte es im Jahr 2004 während der Kutschma-Administration in private Hände. Zwei russische Großkonzerne wollten sich an der Ausschreibung beteiligen, wurden jedoch mit juristischen Winkelzügen daran gehindert. Das Unternehmen wurde für 800 Millionen US-Dollar an ein Konsortium der ukrainischen Oligarchen Rinat Akhmetow und Wiktor Pintschuk verkauft. Unmittelbar

nach der orangefarbenen Revolution wurde die Entscheidung wegen des fragwürdigen Verfahrens revidiert. Gewinner der neuen Ausschreibung war Mittal Steel, das 4,6 Milliarden US-Dollar für Kryworozhstal bezahlte. Diese Ausschreibung wurde als eines der transparentesten Privatisierungsvorhaben in Osteuropa gelobt. Für die Zwecke dieser Studie ist allerdings die Reaktion russischer Investoren interessant: Im Unterschied zur ersten Ausschreibung entschieden sie sich diesmal, gar nicht erst teilzunehmen. Anscheinend war für sie das ursprüngliche intransparente Verfahren attraktiver als der offene Wettbewerb, an

dem sich neue Spieler außerhalb Eurasiens beteiligen konnten.⁸⁸ Jedoch kann die Entscheidung der russischen Unternehmen, sich zurückzuhalten, auch als Ergebnis politischen Drucks seitens der Regierung Tymoschenko interpretiert werden.⁸⁹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass manche russische Investoren tatsächlich geneigt sind, auch nach intransparenten Spielregeln oder bei hoher Korruption zu agieren. In Einzelfällen bevorzugen sie solche Rahmenbedingungen sogar. Die Spielregeln der postsowjetischen Marktwirtschaften wurden jedoch nicht aus Russland importiert, sondern entstanden durch interne Probleme der Länder in der Region. Allenfalls tragen russische Unternehmen zur Stabilisierung dieser Regeln bei, indem sie unter diesen Umständen investieren und den Anpassungsdruck auf die Gesellschaften und Regierungen reduzieren. Ebenso muss man berücksichtigen, dass auch die westlichen Anleger in Eurasien nicht immer vor undurchsichtigen Regeln zurückschrecken und daher auf diese Weise das existierende wirtschaftliche System unterstützen.⁹⁰ Möglicherweise investieren in diesen Ländern nur solche Unternehmen, die bereit sind, unter den beschriebenen riskanten Bedingungen zu arbeiten. Das zentrale wirtschaftspolitische Problem liegt in diesem Falle nicht darin, die russischen Investitionen zu begrenzen, sondern sicherzustellen, dass die Länder auch für Unternehmen mit stärkeren Präferenzen zugunsten der Rechtssicherheit und transparenter Spielregeln attraktiv werden.

⁸⁸ Alexander Libman, »Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development«, in: *Europe-Asia Studies*, 59 (Mai 2007) 3, S. 419.

⁸⁹ Vgl. »Kryworozhstal' mogut kupit' rossijskije kompanii« [Kryworozhstal kann von russischen Unternehmen gekauft werden], in: *Grani.ru*, 19.10.2006, <<http://grani.ru/Economy/m.96875.html>> (eingesehen am 21.4.2015).

⁹⁰ Z.B. Oksan Bayulgen, »Foreign Capital in Central Asia and the Caucasus: Curse or Blessing?«, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 38 (März 2005) 1, S. 49–69.

Ausblick

Die Bedeutung der russischen Direktinvestitionen in Eurasien in den 2000er Jahren liegt vor allem im wirtschaftlichen Wachstum in Russland selbst, das den Unternehmen die notwendigen Ressourcen für eine Expansion im Ausland lieferte. Schon 2013 bewirkte der Rückgang des Wirtschaftswachstums in Russland, dass die Bestandswerte russischer Direktinvestitionen laut Daten der Eurasian Development Bank um rund 9 Prozent schrumpften. Mittlerweile steht Russlands wirtschaftliche Entwicklung erst recht vor erheblichen Herausforderungen: Für das Jahr 2015 ist mit einem sinkenden russischen BIP zu rechnen und auch langfristig wird Russland mit Stagnation zu kämpfen haben. Das liegt sowohl an strukturellen Schwächen der russischen Wirtschaft und sinkenden Ölpreisen als auch an den Sanktionen der EU und der USA. Wie wirken sich die Krisen in Eurasien auf die Investitionsbereitschaft russischer Unternehmen aus?

Wirtschaftskrise in Russland

Grundsätzlich rechnet kaum jemand damit, dass sich das kontinuierliche Wachstum der Investitionen in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Der Mangel an finanziellen Ressourcen wird es weitgehend verhindern, dass Unternehmen ehrgeizige Projekte angehen. Die Abwertung des Rubels reduziert auch die Investitionsbereitschaft russischer Firmen, da die Akquisitionen im Ausland relativ gesehen teurer werden.⁹¹ Jedoch gibt es auch Gründe für die Annahme, dass russische Direktinvestitionen in mehreren Ländern Eurasiens nach wie vor eine wichtige Rolle spielen werden.

Erstens kann ihre relative Bedeutung im Vergleich zu anderen Herkunftsländern auch dann hoch bleiben, wenn das Gesamtvolumen der russischen Investitionen sinkt. Die russische Wirtschaftskrise wird sich höchstwahrscheinlich in einer Wachstumsschwäche

in anderen Ländern der Region widerspiegeln, was wiederum die Investoren aus dem Ausland abschrecken wird. Da viele Länder Eurasiens wirtschaftlich deutlich weniger stabil sind als Russland selbst, können sich negative ökonomische Effekte zumindest kurz- und mittelfristig stärker für sie bemerkbar machen als für Russland. Eine ähnliche Entwicklung ließ sich während der Wirtschaftskrise 2008/09 beobachten: Russische Unternehmen konnten ihren Anteil in vielen Ländern Eurasiens noch steigern, da die ausländischen Investitionen aus anderen Quellen gesunken waren. Dieser Faktor ist besonders für die von der russischen Wirtschaftskrise stark betroffenen Länder Zentralasiens und Armenien wichtig.⁹²

Zweitens werden sich die Optionen russischer Unternehmen außerhalb der Region in Zukunft stärker verringern als in Eurasien. Das liegt sowohl an internationalen Sanktionen als auch daran, dass die russischen Unternehmen anders als in Eurasien in diesen Märkten keinen klaren Wettbewerbsvorteil genießen. Deswegen könnte man bei Unternehmen, die weiterhin im Ausland investieren, eine Reorientierung auf Eurasien erwarten. Russische Unternehmen haben bereits auf die Krise 2008/09 in ähnlicher Form reagiert: Die ambitionierten Projekte zur Erschließung neuer Märkte außerhalb der Region wurden massiv zurückgezogen, obwohl die Präsenz in Eurasien relativ bedeutend blieb.⁹³

Drittens sprechen auch politische Gründe dafür, weiter in Eurasien zu investieren. Auf diese Weise könnte die russische Führung versuchen, selbst in einem schwierigen außenpolitischen Umfeld die wirtschaftliche Anbindung der postsowjetischen Staaten an Russland aufrechtzuerhalten. Im September 2014 äußerte sich der russische Präsident Wladimir Putin öffentlich zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Aktivitäten russischer Banken in der Ukraine. Aus seiner Sicht müssten diese auch dann dort präsent bleiben, wenn sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

⁹¹ Allerdings hängen die Wechselkurseffekte auch von möglichen Abwertungen der Währungen anderer Länder Eurasiens gegenüber dem US-Dollar und dem Euro ab. Sollte eine solche Abwertung ähnlich drastisch wie diejenige des russischen Rubels ausfallen, bleiben die Kosten der Akquisitionen in Eurasien für russische Investoren unverändert.

⁹² Mikhail Golovnin/Alexander Libman/Daria Ushkalova/Alexandra Yakusheva, »Is the USSR Dead? Experience from the Financial and Economic Crisis of 2008–2009«, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 46 (März 2013) 1, S. 115–117.

⁹³ Vgl. Evgeny Vinokurov/Alexander Libman, *Eurasian Integration: Challenges of Transcontinental Regionalism*, Basingstoke 2012.

verschlechtern.⁹⁴ Man könnte diese Haltung Putins so interpretieren, dass es ihm bei der politischen Einschätzung der Investitionen weniger um kurzfristigen Einfluss geht als um langfristige Verbindungen, die sich möglicherweise in der Zukunft auszahlen werden (und die eigentlich von der Politik der russischen Regierung selbst, nämlich ihrem Vorgehen in der Ostukraine, konterkariert werden).

Zusammenfassend lässt sich vermuten, dass zumindest im Falle der Beibehaltung des Status quo – also einer langfristigen Stagnation, die jedoch nicht in einen wirtschaftlichen Kollaps mündet – russische Unternehmen nach wie vor eine relativ wichtige Rolle in Eurasien spielen werden. Zwar wird es kein explodierendes Wachstum mehr geben, aber viele Projekte dürften fortgesetzt und in einigen Fällen sogar erweitert werden.

Krise um die Ukraine

Auf den ersten Blick scheint die Annahme plausibel, dass die Ukraine-Krise die Skepsis in anderen Ländern Eurasiens gegenüber russischen Direktinvestitionen nähren wird. Zurzeit (Juli 2015) gibt es allerdings keine Anzeichen dafür. Russische Investoren sind nach wie vor in den Ländern willkommen, in denen sie auch früher gern gesehen waren. Auch russlandskeptische Länder wie Georgien ändern die formalen oder informellen Bedingungen für russische Investoren nicht. Der Ausnahmefall ist die Ukraine selbst. Dort sind die russischen Investoren drei neuen Gruppen von Risiken ausgesetzt.

Erstens wurden die Vermögenswerte russischer Unternehmen im Osten des Landes durch den Krieg beschädigt oder vernichtet. Die Ölraffinerie in Lessetschansk geriet im Juli 2014 unter Artilleriebeschuss und hat im September 2014 den Betrieb eingestellt.⁹⁵ Die ukrainische Lokomotivfabrik Luganskteplowoz produziert zwar weiter, allerdings nur an drei Tagen in der Woche. Der Textilfabrikant Gloria Jeans, der in

Luhansk und Donetsk fertigen ließ, setzte die Produktion aus. Auch der russische Metallproduzent Metschel musste sein Werk in Donetsk schließen. Die Industrieunion Donbass, eine Holdinggesellschaft aus der Stahlbranche unter der Kontrolle russischer Investoren und ukrainischer Oligarchen, beendete ihre Tätigkeit nach einem Angriff auf die Konzernzentrale in Donetsk.⁹⁶ Dieser Fall ist besonders erhellend, weil der Druck auf die Industrieunion auch von den Separatisten kommt, denn einer der Miteigentümer, Serhij Taruta, war von März bis Oktober 2014 von Kiew ernannter Gouverneur des Oblast Donetsk.

Zweitens müssen die russischen Unternehmen mit Verstaatlichungen rechnen. Seit Anfang der Krise wird in der Ukraine über Sanktionen gegen Russland diskutiert. Die Sanktionsmaßnahmen, die von den Parlamentsmitgliedern vorgeschlagen wurden, wären sehr tiefgreifend und reichen bis zur vollständigen Nationalisierung russischen Eigentums (wozu es bereits mehrere Gesetzesentwürfe der populistischen Radikalen Partei gab⁹⁷). Trotzdem scheint die ukrainische Regierung im Hinblick auf mögliche Enteignungen eher Vorsicht walten zu lassen, da einige russische Unternehmen für die ukrainische Wirtschaft unverzichtbar sind, zum Beispiel russische Banken.⁹⁸ Neben der bereits erwähnten Prominvestbank gehören Sberbank, VTB und Alfa-Bank zu den 15 größten Banken der Ukraine. Ähnliches Gewicht für die ukrainische Ökonomie haben Immobilienkonzerne.⁹⁹ Anders ist die Lage bei neuen Akquisitionen, etwa als Ergebnis der geplanten Privatisierungsmaßnahmen: Hier schließt die ukrainische Regierung ausdrücklich die Beteiligung russischer Investoren aus.¹⁰⁰ Außerdem

⁹⁶ »Krupnye rossijskije aktivy na Ukraine« [Große russische Beteiligungen in der Ukraine], in: *Kommersant*, 2.4.2015.

⁹⁷ »Fraktsija Radikal'noj Partii predlaagaet natsionalisirovat' imuščestwo Rossii na territorii Ukrainy« [Fraktion der Radikalen Partei schlägt vor, russisches Eigentum in der Ukraine zu verstaatlichen], in: *Interfax-Ukraina*, 31.3.2015, <<http://interfax.com.ua/news/political/258029.html>> (eingesehen am 21.4.2015).

⁹⁸ »Minfin Ukrainy: Rossijskije banki mogut rabotat' i w kontekste sanktsij« [Russische Banken können auch nach Einführung der Sanktionen arbeiten], in: *TASS*, 18.3.2015, <<http://tass.ru/ekonomika/1835970>> (eingesehen am 21.4.2015).

⁹⁹ Sagdiew, »Biznes priwykaet k wojne« [wie Fn. 14].

¹⁰⁰ Marina Magaj, »Kiew poobeščal ne dopustit' rossijan k priwatisatsii gosaktiwow Ukrainy« [Kiew versprach, Russen zur Privatisierung staatlicher Unternehmen in der Ukraine nicht zuzulassen], in: *RBK*, 19.4.2015, <http://top.rbc.ru/politics/19/04/2015/553368c59a7947537d6159ef?google_editors_picks=true> (eingesehen am 21.4.2015); »Poroschenko predlaagaet ubrat' rossijskich inwestorow iz priwatisatsionnogo

⁹⁴ Maria Kolywanowa, »Smogut li rossijskije banki položit' ukraïnskuju ekonomiku?« [Werden russische Banken die ukrainische Wirtschaft lahmlegen können?], in: *Delowaja Stolica*, 23.9.2014, <www.dsnews.ua/economics/smogut-li-rossijskie-banki-polozhit-ukraïnskuyu-ekonomiku-23092014095500> (eingesehen am 21.4.2015).

⁹⁵ »Sečín: Rosneft zakonserwirovala Lisičanskij NPZ« [Setschin: Rosneft legte die Ölraffinerie in Lessetschansk still], in: *TASS*, 29.9.2014, <<http://tass.ru/ekonomika/1474349>> (eingesehen am 21.4.2015).

gibt es weitere Einschränkungen auf regionaler Ebene, die für russische Investoren relevant sein können.¹⁰¹

Abgesehen von den Sanktionen sind die russischen Unternehmen zum Teil denselben Problemen ausgesetzt wie in der Vergangenheit: Einzelne Investoren stehen wegen Steuerklagen, Streitigkeiten um Investitionsprogramme oder Preisabsprachen unter dem Druck der Staatsanwaltschaft. Der prominenteste Fall bisher ist die im März 2015 vom Obersten Gericht der Ukraine angeordnete Nationalisierung des Aluminiumwerks in Saporoschje, das vom russischen Aluminiumkonzern RUSAL kontrolliert wurde. Die Verstaatlichung ist das Ergebnis einer Klage, welche die ukrainische Staatsanwaltschaft bereits 2008 während der Präsidentschaft Wiktor Janukowytschs erhoben hatte.¹⁰² Die politische Lage spielt jedoch auch dabei eine Rolle: Im Januar 2015 begann der ukrainische Sicherheitsdienst eine Untersuchung gegen den russischen Ölkonzern LUKOIL, der beschuldigt wurde, die Separatisten im Donbass zu finanzieren. LUKOIL wies die Anschuldigungen zurück, die sich in der Tat nie beweisen ließen, und hatte zu diesem Zeitpunkt bereits beschlossen, sich von ukrainischen Unternehmensanteilen zu trennen.¹⁰³

Drittens hat sich die Haltung der Bevölkerung zu russischen Unternehmen geändert. So werden mittlerweile russische Waren boykottiert und vermehrt gab es sogar Angriffe auf die Niederlassungen russischer Unternehmen, etwa der Sberbank.¹⁰⁴ Wenn man berücksichtigt, dass auch russische Unternehmen unter den wirtschaftlichen Auswirkungen der Ukraine-Krise leiden,¹⁰⁵ wird klar, dass die russischen Investoren zu

den Verlierern des Konflikts gehören. Die russische Regierung steht ihnen kaum zur Seite und versucht lediglich, in der Ukraine wirtschaftliche Präsenz aufrechtzuerhalten. Anscheinend sind russische Investitionen in Eurasien für die Führung in Moskau wesentlich weniger wichtig als politische Ziele, die man mit dem Konflikt zu erreichen versucht. Die hohen Kosten für russische Unternehmen wurden offensichtlich als akzeptabler Kollateralschaden eingestuft.¹⁰⁶

Die Wirtschaftskrise in Russland, die immer härtere Linie des autoritären russischen Regimes und die geopolitische Instabilität infolge der Ukraine-Krise werden die Kapitalflucht aus Russland in den kommenden Jahren verstärken. Diese ist bereits seit Februar 2014 zu beobachten. Russische Investitionen in Eurasien sind aber davon nur in Einzelfällen betroffen. Die Länder der Region bieten kaum mehr Rechtssicherheit als Russland selbst; alle werden ebenfalls wirtschaftliche Verluste im Zuge der Wirtschaftskrise in Russland zu verzeichnen haben. Das aus Russland abgezogene Kapital wird eher in die Industrieländer fließen, unter anderem in die Länder der EU.

protessa» [Poroschenko schlägt vor, russische Investoren aus dem Privatisierungsverfahren auszuschließen], in: *Nowoje Wremja*, 3.4.2015, <<http://nv.ua/ukraine/politics/poroshenko-predlagaet-privatizaciyu-bez-uchastiya-rossijskih-investorov-42288.html>> (eingesehen am 21.4.2015).

101 »Matrješki s awtomatom« [Matrjoschka-Puppen mit Maschinengewehr], in: *Slon.ru*, 16.3.2015, <<https://slon.ru/posts/49372>> (eingesehen am 21.4.2015).

102 Ilja Usow, »Werchownyj sud Ukrainy natsionalisiroval aktiw UC RUSAL« [Das Oberste Gericht der Ukraine hat einen Betrieb von UC RUSAL verstaatlicht], in: *Wedomosti*, 12.3.2015.

103 »LUKOIL podast w sud dlja zaščity česti kompanii posle obwinenij Ukrainy« [LUKOIL wird vor Gericht gegen die Anschuldigungen der Ukraine klagen, um die Reputation zu schützen], in: *RBK*, 23.1.2015, <www.rbc.ru/rbcfreeneews/54c2878b9a7947ac760c72e8> (eingesehen am 21.4.2015).

104 »W Kiewe u otdelenija rossijskogo banka proizošel wzryw« [In Kiew gab es eine Explosion vor der Niederlassung einer russischen Bank], in: *Polit.ru*, 2.4.2015, <<http://polit.ru/news/2015/04/02/explosion/>> (eingesehen am 21.4.2015).

105 Die Ratingagentur Standard & Poor's schätzt die Verluste

russischer Banken in der Ukraine im Jahr 2014 auf 4 bis 5 Milliarden US-Dollar; Sberbank berichtet von einem Anteil fauler Kredite an seinem Ukraine-Geschäft von rund 50 Prozent. Siehe »S&P otsenilo zatraty krupnejschich rossijskich bankow na Ukraine za 2014 god« [Standard & Poor's bewertete die Kosten der größten russischen Banken in der Ukraine im Jahr 2014], in: *RBK*, 13.4.2015, <www.rbc.ru/rbcfreeneews/552bdd0d9a79477ba7f07e28> (eingesehen am 21.4.2015).

106 Die mangelhafte Aufmerksamkeit der russischen Regierung für die Interessen russischer Investoren zeigt sich auch darin, dass Russland in einigen Fällen Importverbote für ukrainische Unternehmen eingeführt hat, die russischen Eigentümern gehören. Vgl. »Zapret na wwoz s Ukrainy wperwy kosnulsja rossijskoj kompanii« [Zum ersten Mal ist ein russisches Unternehmen von einem Einfuhrverbot der russischen Regierung für Waren aus der Ukraine betroffen], in: *Wedomosti*, 9.6.2015.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bedenken wegen einer möglichen politischen Einflussnahme mit Hilfe russischer Investitionen scheinen im Lichte dieser Studie weitgehend unbegründet zu sein. Wohl gab es Investitionsgeschäfte, bei denen sich russische Unternehmen mit der Regierung in Moskau berieten oder bei denen die politische Führung die Pläne ausdrücklich unterstützte. In einigen Fällen waren politische Motive zumindest ebenso wichtig wie wirtschaftliche, denn es wurden zweifelhafte Geschäfte getätigt, die aus unternehmerischer Sicht nicht unbedingt sinnvoll waren. Andere Beobachtungen deuten darauf hin, dass die politische Komponente bei ökonomischen Entscheidungen nicht als Problem gesehen werden muss:

Erstens: Russische Investitionen sind insgesamt politisch zu unbedeutend, um starken Einfluss auf die Gastländer auszuüben. Selbst in Ländern, wo sie größeres Gewicht haben, konnten russische Unternehmen außenpolitische Entscheidungen nicht beeinflussen. Es lässt sich auch nicht nachweisen, dass Unternehmensbeteiligungen oder Lobbyarbeit der Investoren überhaupt als außenpolitisches Druckmittel eingesetzt wurden. Zu beobachten ist lediglich ein wirtschaftspolitischer Lobbyismus, der aber nur zum Teil erfolgreich ist.

Zweitens: Russische Investitionen werden weder als »Belohnung« für politische Loyalität noch als »Bestechung« möglicher Problemländer eingesetzt. Eher nutzen russische Unternehmen existierende Schwachstellen aus, um attraktive Investitionsobjekte zu erwerben, unabhängig von der politischen Ausrichtung.

Drittens: Russlandfreundliche Regime sind nicht unbedingt vorteilhafter für russische Investoren als russlandskeptische. Im Gegenteil schotteten sich gerade die russlandfreundlichen Länder von Investitionen ab. Andere »Belohnungen« wie zwischenstaatliche Kredite oder reduzierte Energiepreise werden bevorzugt. Russland muss die Einschränkungen für russische Investoren akzeptieren, um seine Verbündeten bei der Stange zu halten. Beltransgaz ist der einzige Fall, in dem es Russland durch konstanten Druck gelang, ein wichtiges Unternehmen gegen den Widerstand des Gastlandes zu akquirieren. Hier handelt es sich allerdings auch um einen bedeutenden Konzern im Bereich kritische Infrastruktur.

Viertens: Der russische Staat unterstützt zwar Investitionen im Ausland, sieht sie aber als eher nebensächlich an. Politischen Verbündeten werden regelrechte Enteignungen russischer Unternehmen nachgesehen, und falls politische Gründe es rechtfertigen, können russische Investoren auch zu Opfern russischer Politik werden. Es scheint, dass Moskau Investitionen vor allem als Mittel zur langfristigen Anbindung solcher Länder einsetzt, um ihre grundsätzlich guten wirtschaftlichen Beziehungen mit Russland sicherzustellen. In den laufenden Konflikten wird diese Anbindung nicht direkt ausgenutzt, selbst dann nicht, wenn die Lage kritisch wird. Aber auch dieses langfristige Ziel wird nicht konsequent verfolgt, wie die Auseinandersetzungen in der Ostukraine 2014/15 zeigen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen russischer Investitionen können gravierender sein als die politischen. Russische Investoren sind tatsächlich oft bereit, auch unter extrem intransparenten Rahmenbedingungen in dubiose Geschäfte einzusteigen. Auf diese Weise unterstützen die russischen Investitionen indirekt die ineffizienten Wirtschaftssysteme und korrupten Bürokratien. Der Zufluss von Kapital und die Bereitschaft, nach den Spielregeln dieser Systeme zu spielen, verringern den Anpassungsdruck für die Regierungen und Gesellschaften dieser Länder.

Was die Gastländer der russischen Investitionen betrifft, ergibt sich aus dieser Studie, dass sie den Zufluss russischen Kapitals nicht zu begrenzen brauchen, zumal viele dieser Länder unter Krisenbedingungen kaum Alternativen haben. Aber es wäre wichtig sicherzustellen, dass die russischen Investoren sich an transparente und klare Regeln halten, etwa bei Privatisierungen oder der Überprüfung von Investitionsverträgen. Die Enteignung russischer Investitionen ist selbst dann nicht ratsam, wenn die ursprüngliche Akquisition unter fragwürdigen Bedingungen getätigt wurde. Die Rücknahme einer Privatisierung ist gefährlich, weil sie die generelle Unsicherheit für Unternehmer erhöht und sehr wahrscheinlich für politische Zwecke oder Rent-Seeking missbraucht wird. Aus denselben Gründen ist auch die einseitige Beschränkung des Zugangs für russische Investoren problematisch. Sie widerspricht rechtsstaatlichen Grundprinzi-

prien (deren strikte Einhaltung gerade für die Länder Eurasiens unerlässlich ist) und schafft neue Möglichkeiten für Korruption und selektive Anwendung der Wirtschaftspolitik, ohne dabei ein politisches Risiko einzugehen. Das »georgische« Modell, dem gemäß russische Investoren selbst nach dem Krieg 2008 willkommen blieben, solange sie sich an die Regeln hielten, ist aus dieser Sicht dem »ukrainischen« Modell vorzuziehen. In der Ukraine hat jede Regierung die Rahmenbedingungen für russische Investoren geändert und größere russische Projekte mündeten in jahrelange juristische Streitigkeiten.

Politisch motivierte (formale oder informelle) Restriktionen für ausländische Direktinvestitionen sind keine Besonderheit Eurasiens. Auch Industrieländer führen solche Beschränkungen ein. In Deutschland erlaubt die Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes vom April 2009 dem Staat, außereuropäische Investitionen zu überprüfen und unter bestimmten Bedingungen zu untersagen. Den Ländern Eurasiens kann empfohlen werden, sich diese Gesetzgebung nicht zum Vorbild zu nehmen. Erstens haben sie allgemein weitaus größere Schwierigkeiten, ausländische Investitionen anzuziehen, weswegen sie sich um deutlich günstigere Investitionsbedingungen bemühen müssen. Zweitens ist die Qualität der Staatsverwaltung in diesen Ländern so gering, dass ein hohes Risiko des Missbrauchs von Investitionsbeschränkungen durch die Bürokratien besteht.

Aus der Studie lassen sich drei Empfehlungen für die europäische Politik ableiten:

Erstens: Russische Investitionen in Eurasien erzeugen keinen unmittelbaren Handlungsbedarf, da sie die politischen Ziele der EU in ihrer östlichen Nachbarschaft nicht direkt in Frage stellen. Anders als im Falle russischer Energielieferungen müssen keine Maßnahmen getroffen werden, um die Abhängigkeit der Länder der Region von russischem Kapital zu reduzieren.

Zweitens: Die Länder Eurasiens sollten (etwa im Rahmen wirtschafts- oder entwicklungspolitischer Beratung) ermuntert werden, das »georgische« Modell der Handhabung russischer Investitionen zu übernehmen. Die Schwerpunkte der Beratung und möglicherweise der Konditionalität für die Unterstützung durch die EU sollten auf »traditionellen« Themen wie Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Korruptionsbekämpfung liegen. Auf diese Weise könnten auch wirtschaftliche Probleme gelöst werden, die der Einsatz russischen Kapitals verursacht. So ließen sich jene Investoren abschrecken, die von intransparenten Bedingungen profitieren würden, und alle anderen

zwingen, sich an die Regeln zu halten. Die einseitige Diskriminierung russischer Kapitalanleger ist nicht empfehlenswert, weil sie die Ziele der EU, Rechtsstaaten und stabile Marktwirtschaften in der Region aufzubauen, in Frage stellt.

Drittens: Eine weitere Schwierigkeit entsteht aus den gegen Russland verhängten internationalen Sanktionen. Schon heute sind einige russische Kapitalanleger, die bedeutende Infrastrukturobjekte besitzen (etwa Stromnetze in der Ukraine), auf Sanktionslisten zu finden. Das macht es für die EU schwer oder gar unmöglich, Projekte zu betreiben, die eine Modernisierung der Infrastruktur unterstützen, weil man in diesem Fall mit sanktionierten Individuen kooperieren müsste. Durch eine mögliche Erweiterung der Sanktionen würden mehr Barrieren für die EU-Entwicklungszusammenarbeit errichtet. Diese Aspekte müssen bei der Ausgestaltung der Sanktionen berücksichtigt werden.

Abkürzungsverzeichnis

AES	Applied Energy Services
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPC	Belarusian Potash Company
CC	Control of Corruption (WGI Indicator)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EDB	Eurasian Development Bank
ENA	Electricity Networks of Armenia
GE	Government Effectiveness (WGI Indicator)
GUAM	Georgien, Ukraine, Armenien und Moldau
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
RAO UES	Russian Joint Stock Company (RAO) Unified Energy System
RL	Rule of Law (WGI Indicator)
RQ	Regulatory Quality (WGI Indicator)
RZhD	Rossijskie Železnye Dorogi (Russische Eisenbahn)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USD	US-Dollar
VTB	Vneshtorgbank
WGI	Worldwide Governance Indicators

Lektüreempfehlungen

Uwe Halbach

Armeniens Beitritt zur Eurasischen Wirtschaftsunion

SWP-Aktuell 51/2015, Mai 2015

Sabine Fischer

EU-Sanktionen gegen Russland

SWP-Aktuell 26/2015, März 2015

Kirsten Westphal

Russlands Energielieferungen in die EU

SWP-Aktuell 11/2014, März 2014